

FEUILLE FÉDÉRALE

116^e année

Berne, le 8 octobre 1964

Volume II

Paraît, en règle générale, chaque semaine. Prix: **33 francs** par an;
18 francs pour six mois, plus la taxe postale d'abonnement ou de remboursement
Avis: **50 centimes** la ligne ou son espace; doivent être adressés franco
à l'imprimerie des Hoirs C.-J. Wyss S. A., case postale, 3002 Berne

9058

MESSAGE

du

Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale

relatif à un projet de loi sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité

(Du 21 septembre 1964)

Monsieur le Président et Messieurs,

Nous avons l'honneur de vous soumettre par le présent message un projet de loi sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité.

A. INTRODUCTION

I. La nécessité des prestations complémentaires

1. *Les besoins sociaux*

a. Dans notre message du 16 septembre 1963 relatif à un projet de loi modifiant celle sur l'AVS (6^e révision de l'AVS; FF 1963, II, 497), nous vous avons exposé notre conception d'un système général de sécurité sociale destiné à protéger la population contre les risques de la vieillesse, du décès et de l'invalidité. Nous avons mentionné notamment que la sécurité sociale devait être assurée tout à la fois par la prévoyance individuelle, l'assurance collective professionnelle et les assurances sociales. Dans cet ensemble, un rôle important était dévolu aux rentes de l'AVS et de l'AI en tant que prestations de base appréciables et comme stimulants pour le développement des autres systèmes de prévoyance. Nous devons toutefois constater qu'un grand nombre de vieillards, de survivants et d'invalides — soit près de 200 000 personnes — ne disposaient, à côté de leur rente AVS ou AI, d'aucune autre ressource ou que des ressources insuffisantes pour vivre. Or, les prestations de ces deux assurances ne suffisent pas, malgré l'augmentation qu'elles

ont subies à la suite de la 6^e révision de l'AVS, à garantir un minimum vital notamment aux rentiers des catégories inférieures de revenus; en outre, une extension de l'assurance professionnelle collective ne permettrait pas d'englober toutes les couches de la population. Nous considérons dès lors comme indispensable d'instaurer un système de prestations sociales complémentaires, destiné à pourvoir les personnes les plus mal loties socialement d'un revenu minimum. Aussi avons-nous envisagé, dans ledit message (première partie, chapitre B, section III), de vous soumettre, comme suite de la 6^e révision de l'AVS, un projet de loi sur les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI. Le présent projet fait suite à ce plan et donne une forme concrète au système qui n'avait été qu'esquissé à l'époque.

Pour faire saisir les données fondamentales du nouveau projet de loi et mieux comprendre la nécessité des prestations complémentaires, il n'est pas inutile de résumer la situation créée par la 6^e révision de l'AVS et d'exposer brièvement l'état actuel de l'aide complémentaire à la vieillesse, aux survivants et aux invalides, telle qu'elle est assumée par les cantons et les fondations pour la vieillesse et pour la jeunesse.

b. Les dispositions issues de la 6^e révision de l'AVS, qui sont entrées en vigueur avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 1964 et dont l'exécution est pratiquement terminée grâce aux efforts louables de l'administration, ont donné un développement considérable aux deux œuvres sociales fondamentales que sont l'AVS et l'AI. Toutes les rentes ont été augmentées d'un tiers au moins. Certaines catégories d'entre elles, comme les rentes ordinaires minimales, les rentes extraordinaires et les rentes partielles revenant aux bénéficiaires de la génération transitoire, profitent même d'une amélioration plus importante encore. L'instauration de rentes complémentaires en faveur d'épouses et d'enfants de bénéficiaires de rentes de vieillesse, de même que l'extension du droit à la rente d'orphelin jusqu'à 25 ans pour les apprentis et les étudiants, ont contribué également à alléger les charges familiales dans les limites assignées à l'AVS. Le total des dépenses affectées au paiement des rentes AVS et AI peut être évalué à plus de 1,7 milliard de francs pour l'année 1964, contre 1,1 milliard en 1963. Le taux annuel de la rente ordinaire simple de vieillesse et d'invalidité (rente complète) varie maintenant — selon le montant de la cotisation annuelle moyenne — entre 1500 et 3200 francs et celui de la rente de vieillesse pour couple, entre 2400 et 5120 francs. Les prestations totales revenant à un homme âgé ou invalide, qui est père de deux enfants et dont l'épouse n'a pas accompli sa 60^e année, s'élèvent à 3300 francs au moins et à 7040 francs au plus par année.

Ces chiffres montrent que, nonobstant les améliorations subies, les prestations de l'AVS et de l'AI ne représentent une contribution tant soit peu suffisante qu'au niveau des taux maximums. Une nouvelle augmentation des rentes, qui irait au-delà des ajustements commandés par la hausse des salaires et des prix, ne saurait être envisagée sur les bases de financement

actuelles. Il faut dès lors avoir recours à un système de prestations complémentaires si l'on veut assurer un minimum vital à cette partie de la population qui en est réduite, ou peu s'en faut, aux prestations de l'AVS et de l'AI.

c. On peut se demander si l'aide complémentaire actuelle des cantons et des fondations ne serait pas en mesure de compléter de manière adéquate les prestations de l'AVS et de l'AI. On sait qu'en vertu de l'arrêté fédéral du 8 octobre 1948 concernant l'aide complémentaire à la vieillesse et aux survivants (RO 1949, I, 81), une somme de 140 millions de francs, prélevée sur les excédents de recettes des fonds centraux de compensation et attribuée à l'AVS, a été constituée en fonds de réserve pour l'aide complémentaire. La Confédération a, au moyen de deniers prélevés sur ce fonds, attribué chaque année 6 millions de francs aux cantons et 2,75 millions de francs aux fondations pour la vieillesse et pour la jeunesse. Ces subventions devaient leur servir à verser des prestations uniques ou périodiques, destinées à atténuer certains cas pénibles ou à préserver du besoin des vieillards et des orphelins nécessiteux. Exceptionnellement, nous étions autorisés à augmenter ces subventions annuelles jusqu'à concurrence de 10 millions de francs. Le tableau 1 ci-après renseigne sur l'évolution du fonds de réserve de 140 millions de francs, à partir de 1948. L'arrêté fédéral fut prorogé à diverses reprises, la dernière fois le 3 octobre 1958 jusqu'à épuisement des ressources; il deviendra ainsi caduc dans les premiers mois de 1966.

L'arrêté fédéral incita les cantons à développer leur aide complémentaire à la vieillesse et aux survivants, selon un plan méthodique. Alors qu'en 1950 les ressources fédérales et cantonales attribuées à l'aide complémentaire s'élevaient à 23 millions de francs environ, ce montant passait à près de 73 millions en 1962. Le développement de l'aide complémentaire fut toutefois assez différent d'un canton à l'autre, étant conditionné par la structure sociale et la capacité financière de chacun d'eux. A la fin de l'année 1963, 20 cantons possédaient une aide complémentaire autonome, alors que les 5 autres se contentaient de répartir la subvention fédérale. Toutefois, même les cantons qui possédaient une institution en propre servirent des prestations fort différentes. Le tableau 1 en annexe montre, pour l'année 1962, les prestations moyennes revenant aux personnes seules dans chaque canton, compte tenu uniquement des prestations résultant des régimes cantonaux et abstraction faite des institutions d'aide communales éventuelles. Il appert de ce tableau que si, par exemple, le canton de Genève a versé une prestation annuelle moyenne de 1679 francs, la prestation moyenne de 13 cantons a été inférieure à 300 francs par année. Outre la différence dans le taux des prestations, il convient de relever la diversité structurelle des systèmes d'aide complémentaire. Les limites de revenu varient d'un canton à l'autre; dans certains cantons, elles indiquent le montant du revenu garanti, mais dans la plupart d'entre eux, elles servent à délimiter le cercle des bénéficiaires auxquels sont généralement accordées des prestations qui, compte tenu des autres res-

Evolution du fonds de réserve affecté à l'aide complémentaire à la vieillesse et aux survivants

Montants en millions de francs

Tableau 1

Années	Prélèvements pour les contributions ordinaires et complémentaires				Intérêts (1)	Etat de la réserve en fin d'année
	Cantons	Fondation pour la vieillesse	Fondation pour la jeunesse	Total		
1948	5,00	0,89	0,10	8,35 (2)	4,16	135,81
1949	5,00	2,00	0,75	7,77 (2)	3,91	131,95
1950	5,21	2,00	0,75	7,96	3,78	127,77
1951	6,85	2,30	0,85	10,00	3,62	121,39
1952	6,85	2,30	0,85	10,00	3,43	114,82
1953	6,85	2,30	0,85	10,00	3,24	108,06
1954	6,35	2,15	0,75	9,25	—	98,81
1955	6,31	2,14	0,75	9,20	—	89,61
1956	6,31	2,12	0,77	9,20	—	80,41
1957	6,00	2,00	0,75	8,75	—	71,66
1958	6,00	2,00	0,75	8,75	—	62,91
1959	6,00	2,00	0,75	8,75	—	54,16
1960	6,00	2,00	0,75	8,75	—	45,41
1961	6,00	2,00	0,75	8,75	—	36,66
1962	6,00	2,00	0,75	8,75	—	27,91
1963	6,00	2,00	0,75	8,75	—	19,16
1964	6,00	2,00	0,75	8,75	—	10,41
1965	6,00	2,00	0,75	8,75	—	1,66

(1) Capitalisation suspendue à partir du 1^{er} janvier 1954 conformément au chiffre II de la loi fédérale du 23 décembre 1953 instituant des mesures spéciales propres à réduire les dépenses de la Confédération.

(2) Y compris les rentes prévues par l'arrêté du Conseil fédéral du 29 décembre 1947, relatif à la liquidation du régime transitoire en vigueur jusqu'à l'introduction de l'AVS.

sources existantes, demeurent inférieures à ces limites. Un bon nombre de cantons ont étendu leur aide aux invalides, alors que quelques-uns d'entre eux continuent à verser des prestations seulement aux vieillards et aux survivants. Mais le fait le plus saillant est que la plupart des institutions d'aide présentent certains caractères évidents d'assistance. C'est ainsi que 8 cantons n'accordent des prestations à des ressortissants d'autres cantons et parfois même à leurs propres ressortissants que s'ils peuvent justifier d'une certaine durée de domicile ou de séjour sur leur territoire; ces délais d'attente vont de 3 à 15 années, et les requérants sont exclus de toute prestation tant qu'ils ne satisfont pas à cette condition. De plus, tous les cantons, à l'exception de deux, subordonnent leur aide aux prestations d'entretien des proches ou

aux droits que les requérants pourraient faire valoir en vertu de leur créance alimentaire. Enfin, les législations cantonales contiennent souvent des dispositions sur la restitution des prestations, qui relèvent uniquement du domaine de l'assistance.

Cet aperçu suffit à démontrer que les institutions d'aide existantes ne permettent pas d'atteindre le but poursuivi, qui est d'assurer à tous les vieillards, survivants et invalides un revenu minimum. Les prestations de l'AVS et de l'AI doivent dès lors être complétées de tout autre manière, afin que tous les cantons — même ceux qui sont financièrement faibles — puissent allouer des prestations atteignant un certain minimum. Par ailleurs, il faut purger le système actuel de ses prescriptions d'assistance, car celles-ci font obstacle à l'instauration d'un système d'assurance sociale valable pour l'ensemble de la population.

La prochaine arrivée à expiration de l'arrêté fédéral du 8 octobre 1948 facilite l'instauration d'une nouvelle réglementation qui soit conforme aux principes susmentionnés. En lieu et place de l'ancien système de subventionnement de l'aide cantonale, cette nouvelle réglementation tendra à favoriser le développement des prestations complémentaires dans les cantons, tout en maintenant le subventionnement des institutions d'utilité publique, adapté à la nouvelle conception.

2. Les demandes, requêtes écrites et interventions parlementaires

a. Le présent projet de loi relatif aux prestations complémentaires en faveur des vieillards, des survivants et des invalides nécessiteux tient compte d'un grand nombre de vœux et de requêtes. Il convient de mentionner, en premier lieu, l'initiative populaire du comité suisse des associations cantonales de vieillards, invalides, veuves et orphelins, des 7 et 21 juin 1962, qui a été traité par les chambres fédérales conjointement avec le projet de loi relatif à la 6^e révision (cf. message du 16 septembre 1963, quatrième partie); cette initiative visait à compléter la constitution fédérale d'une disposition aux termes de laquelle les rentes de l'AVS et de l'AI devaient «couvrir les besoins des bénéficiaires et leur assurer un niveau de vie suffisant». En outre, diverses associations faitières de l'économie privée, telles que l'union centrale des associations patronales suisses et l'union suisse des paysans, se sont prononcées, lors des travaux préparatoires de la 6^e révision de l'AVS, en faveur de l'instauration de prestations complémentaires à l'AVS et l'AI.

Lors des débats parlementaires relatifs à la 6^e révision de l'AVS, on a accueilli en général favorablement l'idée d'introduire des prestations complémentaires, qui ont été qualifiées d'appoints précieux dans notre système d'assurances sociales. Même après l'adoption du projet de révision, le département fédéral de l'intérieur a enregistré de nouvelles requêtes, qui insistent

sur la nécessité et l'urgence de mettre sur pied un système de prestations complémentaires sous forme d'assurance. Nous ne mentionnerons ici que le mémoire du comité hors parti « Vieillesse assurée ».

b. Enfin, toute une série d'interventions parlementaires se rapportent aux prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI et tendent à reviser le régime de l'aide complémentaire à la vieillesse et aux survivants. Le Conseil fédéral a accepté d'examiner les postulats suivants :

- Grütter, du 3 décembre 1958, concernant le financement fédéral de l'aide à la vieillesse et aux survivants;
- Leu, du 29 juin 1960, concernant une aide complémentaire à la vieillesse en faveur des travailleurs agricoles;
- Weber Max, du 21 mars 1962, concernant une assurance complémentaire pour les milieux de la population qui ne peuvent obtenir, d'une autre manière, un complément aux rentes de l'AVS;
- Dafflon, du 4 octobre 1962, concernant un subventionnement par la Confédération de mesures en faveur des personnes âgées;
- Roggo, du 5 décembre 1962, concernant une augmentation des subventions de la Confédération en faveur de l'aide à la vieillesse et aux survivants;
- Klingler, du 10 décembre 1962, concernant l'octroi de prestations complémentaires aux bénéficiaires de rentes d'invalidité;
- Meyer-Lucerne, du 19 décembre 1962, concernant la révision de l'arrêté fédéral sur l'aide complémentaire à la vieillesse et aux survivants.

II. Les travaux préliminaires du projet de loi

La commission fédérale de l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité (commission de l'AVS/AI) a étudié, lors de ses travaux relatifs à la 6^e révision de l'AVS, les questions qui étaient liées à d'éventuelles prestations complémentaires et, en collaboration avec l'office fédéral des assurances sociales, a dégagé les points essentiels de ce problème. Dans son rapport du 7 juin 1963 relatif à la 6^e révision de l'AVS, la commission a ainsi pu fixer les principes juridiques et financiers qui devaient régir une réglementation fédérale des prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI.

Etant donné que la solution envisagée supposait une collaboration étroite des cantons, le département fédéral de l'intérieur a cependant invité, le 4 juillet 1963, les représentants des cantons à une conférence. La solution proposée fut admise à l'unanimité quant à ses principes; les représentants des cantons formulèrent toutefois diverses requêtes et propositions, qui ont fait l'objet d'un examen approfondi.

Dans le courant de l'automne 1963, le département fédéral de l'intérieur elabora un premier projet de loi sur l'octroi de prestations complémentaires aux vieillards, aux survivants et aux invalides. Le 20 décembre 1963, ce projet, accompagné de commentaires, fut soumis pour préavis aux gouvernements cantonaux, aux partis politiques, aux associations faitières de l'économie ainsi qu'à diverses autres organisations intéressées. Il résulte des réponses reçues que, d'une manière générale, l'introduction de prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI est accueillie favorablement; les cantons de Zurich et de Zoug, de même que la conférence des directeurs cantonaux des finances, émirent toutefois des réserves quant à la constitutionnalité du projet de loi et suggérèrent de créer au préalable une base constitutionnelle sûre, en vue de délimiter clairement la compétence respective de la Confédération et des cantons. Les cantons exprimèrent des opinions différentes surtout au sujet du choix du système envisagé. La majorité des cantons approuva le système de subventionnement prévu par le projet de loi, qui énumère en détail les conditions de subventionnement fixées par le droit fédéral; néanmoins une minorité assez forte se prononça en faveur d'une solution purement fédérale; enfin les cantons de Zurich, de Bâle et de Genève, donnèrent leur préférence à un système de subventionnement pur. Les partis politiques, les associations faitières de l'économie et les autres organisations se rallièrent en majorité à la conception du projet de loi. Nous reviendrons plus en détail sur les divers préavis au cours de notre exposé.

Par la suite, l'office fédéral des assurances sociales, sur ordre du département fédéral de l'intérieur, prit à nouveau contact avec certains cantons et elabora un second projet de loi. La commission de l'AVS/AI, qui s'était occupée une première fois du problème des prestations complémentaires, le 13 mars 1964, pour prendre connaissance des préavis des autorités et organisations consultées, se prononça le 3 juillet 1964 sur l'ensemble du projet. Le présent projet de loi tient compte, à quelques exceptions près, que nous mentionnerons expressément, des décisions prises par la commission.

B. LES PRINCIPES FONDAMENTAUX DU RÉGIME DES PRESTATIONS COMPLÉMENTAIRES

I. Les lignes générales

1. Les bases constitutionnelles

a. Au termes de l'article 3 de la constitution, les cantons exercent tous les droits qui ne sont pas délégués au pouvoir fédéral. La constitution ne contient aucune disposition sur l'aide à la vieillesse, aux survivants et aux invalides; au contraire, l'assistance publique est traditionnellement du domaine des cantons. Par ailleurs, l'article 34 *quater* confie à la Confédéra-

tion le soin de légiférer en matière d'assurance-vieillesse et survivants et en matière d'assurance-invalidité. Il s'ensuit que des prestations fédérales complémentaires allouées aux vieillards, aux orphelins et aux invalides ne sauraient avoir le caractère de prestations d'assistance, mais doivent prendre la forme de véritables prestations d'assurance. Selon la doctrine dominante, la Confédération ne serait pas non plus habilitée à verser aux cantons des subventions destinées à financer leur propre aide cantonale; du moment que la Confédération n'a pas la compétence de s'immiscer dans le domaine de l'assistance, elle ne saurait promouvoir cette aide au moyen de subventions.

Pour conférer aux prestations complémentaires le caractère de prestations d'assurance, il importe de créer en faveur de leurs bénéficiaires un droit bien défini, susceptible de recours et indépendant des conditions spécifiques attachées à l'octroi des prestations d'aide (telles que délais d'attente, subordination des prestations aux aliments des proches ou aux secours de l'assistance publique). On peut se demander si l'une des caractéristiques des prestations d'assurance n'est pas également d'être subordonnée au paiement préalable de cotisations. Il convient de remarquer toutefois que tant l'AVS que l'AI versent des prestations qui ne sont pas la contrepartie de cotisations payées (par exemple, les rentes extraordinaires) ou qui sont fixées et versées sans égard aux cotisations versées (par exemple, les allocations pour impotents de l'AI). Il semble incontestable que ces prestations rentrent dans la notion d'assurance au sens large où l'entend l'article 34 *quater* de la constitution, étant donné que, dans le message du 21 juin 1919 concernant l'attribution à la Confédération du droit de légiférer en matière d'assurance-invalidité, vieillesse et survivants (FF 1919, IV, 121), il avait été notamment précisé:

A cet égard, nous estimons qu'il y a lieu de donner à ce terme d'«assurance» le sens le plus large et, particulièrement, de ne pas considérer comme incompatible avec lui que, malgré l'obligation incombant en principe aux intéressés de contribuer à l'assurance, la communauté exempte entièrement ou partiellement de cette obligation certains groupes ou classes d'assurés . . .

Il s'ensuit que les prestations complémentaires, auxquelles un droit est attaché dans la mesure indiquée, constituent des prestations d'assurance, cela d'autant plus que les personnes auxquelles elles reviennent ont acquis la plupart du temps le droit à une rente par le paiement de cotisations et ont besoin, en vertu de leur situation économique particulière, d'un complément à cette rente.

Mais si la législation relative aux prestations complémentaires, conçues comme prestations d'assurance, trouve sa base constitutionnelle dans l'article 34 *quater* de la constitution, il faut encore se demander si seule la Confédération est autorisée à légiférer dans ce domaine ou s'il est possible de déléguer cette compétence aux cantons. Il est vrai que cette disposition constitutionnelle confie à la Confédération le soin d'instituer «par voie législative»

l'AVS et l'AI et qu'elle ne prévoit expressément le concours des cantons que pour «la réalisation» de ces assurances. Pour des raisons ayant trait surtout à l'exécution technique, le texte constitutionnel ne paraît toutefois pas exclure une délégation partielle de la compétence législative aux cantons.

Du point de vue financier, les sommes utilisées en faveur des prestations complémentaires d'assurance doivent compter parmi les dépenses générales de l'AVS et de l'AI. En outre, les contributions des pouvoirs publics doivent être fixées de manière à ne pas excéder, en tout, la moitié du montant total nécessaire aux assurances, conformément à l'article 34^{quater}, 5^e alinéa, de la constitution, qui régit le financement global de l'assurance. Or, comme les contributions des pouvoirs publics couvrent la moitié des dépenses de l'AI, mais, pour le moment, seulement un cinquième des dépenses de l'AVS, rien ne s'oppose du point de vue constitutionnel à ce que les prestations complémentaires soient financées au moyen des deniers publics. Il va sans dire que les recettes fiscales réservées par la constitution aux contributions de la Confédération en faveur de l'AVS (art. 34^{quater}, 6^e et 7^e al., Cst.) peuvent servir également à alimenter la contribution de la Confédération en faveur des prestations complémentaires.

En résumé, nous devons constater que, pour être conforme aux exigences de l'article 34^{quater} de la constitution, une législation en matière de prestations complémentaires doit satisfaire aux deux conditions impératives suivantes :

- Les prestations complémentaires, tout comme les autres prestations de l'AVS et de l'AI, doivent être allouées en vertu d'un droit bien défini, dépourvu de tout caractère propre aux prestations d'assistance;
- Les sommes utilisées pour les prestations complémentaires doivent compter au nombre des dépenses de l'AVS et de l'AI, et les contributions des pouvoirs publics ne pas dépasser les limites fixées par l'article 34^{quater}, à savoir la moitié du montant total nécessaire aux assurances (y compris les prestations complémentaires).

b. L'article 34^{quater} constitue également une base constitutionnelle suffisante pour les dispositions relatives aux subventions en faveur des institutions d'utilité publique. Les prestations que ces institutions sont appelées à verser au moyen des subventions fédérales sont destinées, comme on le sait, à atténuer dans une certaine mesure des cas pénibles résultant des imperfections de l'AVS et de l'AI; elles se situent donc à mi-distance entre les prestations d'assurance et d'assistance. L'encouragement de telles prestations répond parfaitement aux buts des auteurs de la constitution, ainsi qu'il appert du message précité (voir notamment FF 1919, IV, 121 ss. et 132 ss.). D'ailleurs, l'article 98 de la loi sur l'AVS, qui prévoyait jusqu'à

présent le versement de telles subventions, reposait déjà sur la disposition constitutionnelle précitée. Celle-ci permet de financer les subventions en faveur des institutions d'utilité publique au moyen des ressources destinées aux assurances.

2. Les prestations en général

a. Le présent projet de loi prévoit deux sortes de prestations : les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI ainsi que celles des institutions d'utilité publique. Les premières doivent assurer aux rentiers de l'AVS et de l'AI nécessiteux un revenu minimum régulier, alors que les secondes sont destinées à préserver les vieillards, les survivants et les invalides du besoin, à rendre moins pénibles certains cas résultant des imperfections du système et à favoriser d'une manière générale les soins et la garde des malades.

b. Nous avons relevé plus haut qu'un bon nombre de cantons se sont prononcés en faveur d'une réglementation fédérale exhaustive en matière de prestations complémentaires, solution qui leur paraissait préférable à une loi de subventionnement, qui devrait être complétée par des prescriptions de droit cantonal. Nous avons examiné de manière approfondie s'il fallait adopter une législation purement fédérale ou un système de subventionnement. Une réglementation purement fédérale permettrait sans aucun doute d'atteindre d'une manière rapide et directe le but assigné aux prestations complémentaires (garantie d'un minimum vital), mieux que ne saurait le faire une loi de subventionnement. Toutefois, une telle réglementation devrait être uniforme pour toute la Suisse et, de ce fait, ne tiendrait pas suffisamment compte des particularités cantonales, notamment en ce qui concerne le taux des prestations et les problèmes d'organisation. L'AVS et l'AI seraient complétées d'une sorte de rente dite «de besoin», qui serait servie par l'intermédiaire des caisses de compensation. Le financement devrait être adapté aux règles des assurances (art. 102 et 103 de la loi sur l'AVS). A l'encontre de cette solution, le système du subventionnement paraît plus élastique, et laisse aux cantons non seulement la possibilité d'adapter, dans une certaine mesure, les prestations à leur situation particulière, mais surtout de combiner la nouvelle législation avec leurs propres prescriptions et même, le cas échéant, avec un régime d'aide allant au delà des normes fédérales. Enfin, un système de subventionnement permet de mieux adapter le financement aux besoins des cantons et de mieux équilibrer leurs dépenses dans d'autres domaines. C'est pourquoi, à l'instar de la commission de l'AVS/AI, nous sommes arrivés à la conclusion que le système du subventionnement présentait, nonobstant certaines difficultés d'ordre législatif, des avantages déterminants et devait dès lors avoir la préférence.

II. Les prestations des cantons

1. Généralités

a. Le présent projet de loi n'oblige pas les cantons à allouer des prestations complémentaires. Les cantons qui s'en abstiennent se voient tout au plus privés des subventions de la Confédération, à savoir non seulement des subventions prévues dans le présent projet, mais également, au terme d'une certaine période transitoire, de celles qui étaient versées en vertu du régime actuel d'aide à la vieillesse et aux survivants. Nous avons bon espoir toutefois que, dans un avenir rapproché, tous les cantons se décideront à introduire un système de prestations complémentaires. En attendant, et pour éviter que des vieillards, des survivants et des invalides en provenance de cantons ne disposant pas d'un régime des prestations complémentaires n'affluent dans des cantons qui en sont munis, ces derniers seront autorisés à exclure les nouveaux venus de tout droit aux prestations complémentaires pendant un délai d'attente de cinq ans.

b. Il incombera aux cantons d'édicter les dispositions de droit matériel sur l'octroi des prestations complémentaires; ce faisant, ils devront veiller – s'ils veulent toucher des subventions fédérales – à respecter les normes minimales fixées par le présent projet de loi. Ils sont libres d'instaurer un régime plus large, mais ils ne recevront pas de subventions pour les prestations qui dépasseront les montants prévus par le projet de loi; en revanche, ils pourront en faire dépendre l'octroi de conditions particulières (par exemple, d'un délai d'attente).

2. Le cercle des bénéficiaires

a. Les prestations complémentaires sont destinées à compléter les rentes de l'AVS et de l'AI; elles doivent dès lors être allouées exclusivement aux rentiers de l'AVS ainsi qu'aux bénéficiaires de rentes et d'allocations pour impotents de l'AI. Sous le régime actuel de l'aide complémentaire à la vieillesse et aux survivants, la Confédération ne verse pas de subventions en faveur de l'aide aux invalides, bien qu'un bon nombre de cantons aient – ainsi que nous l'avons relevé dans l'introduction – étendu leurs prestations aux invalides. Il ne fait cependant pas de doute que la garantie d'un revenu minimum est tout aussi importante et urgente pour les invalides que pour les vieillards et les survivants.

b. En ce qui concerne la nationalité et le domicile des bénéficiaires, les prestations sont prévues en premier lieu pour les ressortissants suisses domiciliés en Suisse. Mais le droit aux prestations doit – sauf à l'égard des personnes en provenance de cantons ne disposant pas d'un régime de prestations complémentaires – être indépendant d'une certaine durée de domicile ou de séjour sur le territoire cantonal.

On s'est demandé au sein de la commission de l'AVS/AI si l'on ne pourrait pas étendre le bénéfice des prestations complémentaires aux ressortissants suisses à l'étranger. Avec la commission, nous sommes arrivés à la conclusion que diverses raisons s'opposaient à l'admission de nos compatriotes de l'étranger dans le cercle des bénéficiaires. Il y aurait lieu de craindre tout d'abord que l'octroi de prestations complémentaires ne crée l'illusion d'une double assurance, ce qui pourrait entraîner des répercussions défavorables sur le statut social de nos compatriotes à l'étranger. Il faudrait en outre compter avec des difficultés d'ordre technique; il serait peu probable que les cantons chargés de l'exécution soient en mesure de procéder à des enquêtes à l'étranger sur la situation de revenu et de fortune des différents assurés et de fixer le minimum vital en fonction du coût de la vie de chaque Etat. De plus, s'ils pouvaient compter sur les prestations complémentaires, nos compatriotes n'auraient plus intérêt à adhérer le plus tôt et longtemps possible à l'AVS, étant donné qu'une réduction éventuelle de leur rente pour cause de durée incomplète de cotisations serait largement compensée par le montant des prestations complémentaires. Ce danger s'est encore accru depuis l'entrée en vigueur de la 6^e révision de l'AVS, qui a donné aux assurés la possibilité de résigner en tout temps l'assurance. Enfin, étant donné que seuls les ressortissants suisses qui ont acquis le droit à une rente en adhérant à l'assurance facultative pourraient bénéficier de prestations complémentaires, il ne serait pas possible – contrairement à ce qui est le cas en Suisse – de résoudre par ce moyen le problème du minimum vital de l'ensemble de la communauté suisse à l'étranger. Ce problème excède manifestement le cadre de l'AVS et soulève la question plus générale de l'assistance des Suisses à l'étranger par la Confédération. Cette question doit faire l'objet d'un examen particulier lors des travaux préparatoires relatifs à un article constitutionnel sur les Suisses à l'étranger.

La commission de l'AVS/AI a également examiné la question de l'octroi des prestations complémentaires aux ressortissants étrangers et aux apatrides domiciliés en Suisse. Un bon nombre de cantons ont préavisé en faveur de l'admission des étrangers et des apatrides dans le cercle des bénéficiaires. Beaucoup d'entre eux, en effet, accordent des prestations d'aide aux étrangers et apatrides qui sont établis depuis une longue période sur leur territoire. Ils ne voudraient pas qu'ils soient privés du bénéfice des futures prestations complémentaires. Parmi les 20 cantons qui disposaient d'un régime d'aide, à la fin de 1963, 16 d'entre eux étendaient leurs prestations aux étrangers et apatrides qui remplissaient certaines conditions de séjour dans le canton. La commission de l'AVS/AI a estimé qu'en excluant les étrangers du droit aux prestations complémentaires, la position de notre pays s'en trouverait renforcée lors de la conclusion de conventions internationales en matière de sécurité sociale. Il faut reconnaître toutefois que, indépendamment du fait que l'extension conventionnelle de l'application d'une loi de subventionnement soulève pour l'Etat des problèmes fort délicats,

l'octroi de prestations à certains étrangers par voie de conventions internationales exigerait beaucoup de temps et n'aboutirait qu'à une réglementation fragmentaire. Nous avons dès lors prévu d'assimiler les étrangers et les apatrides (y compris les réfugiés) aux ressortissants suisses, à condition qu'ils aient habité en Suisse de façon ininterrompue depuis 15 années au moins et qu'ils bénéficient d'une rente de l'AVS ou de l'AI. Relevons, à titre de comparaison, que les cantons qui ont inclus les étrangers et les apatrides dans leur régime d'aide, prévoient pour ceux-ci une durée de séjour de 5 à 20 ans.

3. Les limites de revenu et le revenu déterminant

a. Dans le système de prestations complémentaires que nous avons conçu, les limites de revenu ont un double rôle à remplir: d'une part, fixer la cote du besoin et, d'autre part, assurer un revenu minimum. La détermination de ces limites revêt donc une importance toute particulière. Nous ralliant aux propositions de la commission de l'AVS/AI, nous avons jugé convenable d'adopter une limite de revenu de 3000 francs pour les personnes seules, de 4800 pour les couples et de 1500 francs pour les orphelins et les enfants donnant droit à une rente, cette dernière limite étant dégressive pour les familles comptant plus de deux orphelins ou enfants. Pour apprécier ces taux à leur juste valeur, on ne doit pas oublier que certains éléments du revenu sont pris en compte en partie seulement et qu'il peut être opéré une déduction pour le loyer (cf. lettre b, ci-dessous), ce qui entraîne indirectement un relèvement des limites de revenu, en sorte que les bénéficiaires de prestations complémentaires disposeront en fait, pour leur entretien, de ressources bien supérieures aux limites entrant en ligne de compte (voir à ce sujet les exemples mentionnés sous chiffre 4, ci-après). D'autre part, il est possible d'abaisser ces limites d'un cinquième, soit à 2400 francs pour les personnes seules, à 3840 francs pour les couples et à 1200 francs pour les orphelins, ce qui permettra, notamment aux cantons financièrement faibles, de ramener à des proportions acceptables leurs dépenses en faveur des prestations complémentaires.

Au demeurant, ces limites de revenu correspondent aux taux moyens appliqués en matière d'aide cantonale complémentaire; c'est ainsi que la limite de revenu appliquée dans les différents cantons aux personnes seules variait, à fin 1963, entre un minimum de 1900 francs et un maximum de 4320 francs. Il est vrai, que dans un petit nombre de cantons seulement ces taux correspondaient au minimum garanti. D'après les constatations que nous avons faites, les limites de revenu proposées devraient en outre assurer un revenu minimum vital à l'échelon national, tout en demeurant dans le cadre des minimums admis en droit de poursuite.

b. Il faut comparer aux limites de revenu applicables, le revenu net provenant d'une activité lucrative, de la fortune et des rentes, y compris les rentes de l'AVS et de l'AI. Ce n'est que si et dans la mesure où le revenu déterminant n'atteint pas la limite légale qu'une prestation complémentaire entre en ligne de compte, pour combler la différence. Selon un principe généralement admis, les prestations d'assurance passent avant les prestations d'aide pure. Pour fixer le revenu déterminant, on ne tiendra donc pas compte des prestations d'assistance et d'entretien des proches, ni des allocations pour impotents de l'AI qui ont un caractère d'aide, ni des autres prestations publiques ou privées ayant un caractère marqué d'assistance (telles que les mesures spéciales de secours, les secours d'hiver, etc.). Il s'ensuit que les prestations complémentaires allégeront considérablement les charges des autorités d'assistance ainsi que des proches tenus à la dette alimentaire.

Le projet de loi du département fédéral de l'intérieur, qui a été soumis pour préavis aux cantons et aux associations économiques, prévoyait la prise en compte intégrale des différentes composantes du revenu. De nombreux préavis sont toutefois favorables à une prise en compte seulement partielle du revenu provenant d'une activité lucrative ainsi que des rentes et pensions, à l'exception des rentes de l'AVS et de l'AI. La commission de l'AVS/AI s'est aussi prononcée unanimement dans le même sens, insistant pour que le principe soit inscrit dans la réglementation fédérale et ne soit pas laissé à l'appréciation des cantons. On ne voulait pas, en effet, que l'octroi de prestations complémentaires ôtât tout intérêt à l'acquisition d'une rente ou d'une pension, même minime, ou paralysât l'exercice d'une modeste activité lucrative. Pour donner suite aux vœux et requêtes, le présent projet de loi prévoit une déduction sur le revenu de l'activité lucrative et sur les rentes et pensions (à l'exception des rentes AVS/AI) d'un montant global fixe de 240 francs pour les personnes seules et de 400 francs pour les personnes mariées; en outre, le solde n'est pris en compte que pour les deux tiers. Cette combinaison favorise particulièrement les personnes se trouvant dans une situation économique précaire, tout en les incitant à conserver une certaine activité lucrative ou à économiser en vue de l'octroi d'une rente ou d'une pension, étant donné que le revenu excédant le montant sujet à déduction ne conduit pas à une réduction proportionnelle de la prestation complémentaire.

La prise en compte partielle du revenu provenant d'une activité lucrative de même que des rentes et pensions (à l'exception des rentes de l'AVS et de l'AI) conduit à une élévation des limites de revenu et, partant, des prestations moyennes, ainsi qu'à une extension du cercle des bénéficiaires. On peut estimer à 50 000 le nombre des personnes qui, de ce fait, bénéficieront d'une prestation ou toucheront une prestation plus élevée. Il ne nous paraît pas justifié de privilégier d'autres éléments du revenu,

car cela entraînerait des dépenses supplémentaires qui ne seraient plus du tout en rapport avec le but poursuivi.

Les autres déductions correspondent à celles qui sont admises en matière de rentes extraordinaires. Nous n'avons pas prévu de déduction pour les impôts, pensant que les cantons et les communes s'efforceront d'exempter les bénéficiaires de prestations complémentaires de toute charge fiscale. En revanche, nous avons introduit une déduction nouvelle pour les frais sensibles de médecin, de pharmacie, d'hospitalisation et de soins à domicile; elle permettra aux vieillards et aux invalides, qui doivent faire face à des frais élevés de ce genre, non couverts par une assurance, de s'en acquitter, si besoin est, au moyen des prestations complémentaires. Enfin, signalons la déduction pour loyer, dont l'instauration est laissée à la compétence des cantons. Lorsque le loyer excède une limite minimale, les cantons sont autorisés à prévoir une déduction pouvant aller jusqu'à 750 francs pour les personnes seules et à 1200 francs pour les personnes mariées. Cette déduction permettra d'égaliser, jusqu'à un certain point, les charges de loyer en ville et à la campagne, comme aussi dans les anciens et nouveaux appartements. Cette mesure paraît particulièrement heureuse si l'on songe à la place importante qu'occupe le loyer dans le budget des vieillards, des survivants et des invalides; dans tous les cas, elle permettra de tenir compte d'une manière adéquate des différences du coût de la vie dans les diverses parties du pays, mieux que ne saurait le faire une répartition schématique par zone d'habitations.

c. La réglementation relative à la prise en compte de la fortune est calquée sur celle qui s'applique en matière de rentes extraordinaires de l'AVS et de l'AI ainsi que sur les prescriptions en vigueur dans un grand nombre de cantons. Le projet propose de prendre en compte un quinzième de la fortune, après déduction d'un denier de nécessité de 15 000 francs pour les personnes seules, de 25 000 francs pour les personnes mariées et de 7000 francs pour les orphelins et les enfants donnant droit à une rente. La commission de l'AVS/AI s'est demandé s'il ne serait pas plus judicieux de prévoir des limites de fortune fixes; la majorité de la commission s'est toutefois prononcée en faveur du système plus élastique de la conversion de la fortune en revenu.

4. Le montant des prestations

Comme nous l'avons mentionné plusieurs fois, les prestations complémentaires sont destinées à garantir un certain revenu minimum. Elles doivent dès lors couvrir intégralement la différence entre la limite correspondant à ce revenu minimum et le revenu à prendre en compte. Les trois exemples ci-après illustrent le mode de calcul des prestations complémentaires, et plus particulièrement les effets des déductions tolérées sur le revenu.

a. Le bénéficiaire d'une rente de vieillesse simple minimale (rente complète), de 1500 francs, qui ne dispose pas d'autres ressources, recevra une prestation complémentaire d'un montant annuel de 1500 francs (soit 3000 francs moins 1500 francs). S'il est établi dans un canton qui a ramené la limite de revenu à 2400 francs, la prestation complémentaire lui revenant sera de 900 francs.

b. Un homme marié touche une rente de vieillesse pour couple de 2720 francs et une pension de 2050 francs par année; il n'a pas de fortune. Il peut être opéré sur la pension une déduction de 950 francs (montant fixe de 400 francs + un tiers de la différence, 550). La prestation complémentaire s'élèvera donc à 4800 francs moins 3820 francs (= 2720 + 1100), soit à 980 francs.

Si l'on tient compte de la part de la pension qui a été déduite pour le calcul de la prestation complémentaire, cet assuré disposera d'un revenu annuel global de 5700 francs, qui excède donc de 950 francs la limite de revenu déterminante. En l'espèce, la limite effective est donc d'environ 20 pour cent supérieure à la limite légale de 4800 francs.

c. Un assuré invalide, qui a une femme non invalide et deux enfants, touche une rente globale d'invalidité (y compris les rentes complémentaires pour l'épouse et les enfants) de 5720 francs par année. Il n'a pas d'autre revenu et sa fortune est négligeable. En revanche, l'épouse gagne 1600 francs par année, dont 800 francs peuvent être déduits en vertu des prescriptions légales (montant fixe de 400 francs + un tiers de la différence, 400 francs). Le montant des primes d'assurances (y compris les cotisations AVS/AI/APG) se monte à 100 francs; l'assuré a en outre des frais de médecin et de pharmacie pour un montant annuel de 300 francs. Le canton de domicile tolère une déduction pour loyer; on peut ainsi déduire du revenu un montant de 900 francs, représentant la différence entre le loyer annuel, soit 2460 francs, et un cinquième de la limite de revenu déterminante, soit 1560 francs (= 7800:5). La prestation complémentaire revenant à cet assuré sera calculée comme suit:

Limite de revenu déterminante (pour un couple et deux enfants)	Fr.	Fr.	
			7800.—
Rente d'invalidité (y compris les rentes complémentaires)		5720.—	
Revenu de l'activité de l'épouse (déduction faite de 800 fr.)		800.—	
		<u>6520.—</u>	
Déductions	Fr.		
— pour primes d'assurances	100.—		
— pour frais de médecin et de pharmacie	300.—		
— pour loyer	900.—	1300.—	5220.—
Prestation complémentaire annuelle			<u>2580.—</u>

Le bénéficiaire disposera, également dans ce cas, de ressources qui excèdent la limite de revenu déterminante; en effet, le revenu brut de la famille s'élèvera annuellement à 9900 francs (5720 + 1600 + 2580), ce qui représente un montant d'un peu plus d'un quart supérieur à la limite de revenu légale de 7800 francs.

5. *L'application*

Il incombe aux cantons de prendre les mesures d'application nécessaires en vue du versement des prestations complémentaires et de régler la procédure relative à la fixation et au paiement des prestations. Ils ont la faculté de confier l'application de la nouvelle législation à leur caisse de compensation ou à des organismes de l'aide complémentaire à la vieillesse et aux survivants; en sont exclues uniquement les autorités d'assistance.

Nous attachons une grande importance à ce que la procédure elle-même fasse ressortir le caractère d'assurance des prestations complémentaires. C'est pourquoi il importe d'allouer les prestations par une décision écrite, susceptible de recours auprès d'une autorité judiciaire cantonale et en tout cas auprès du Tribunal fédéral des assurances. Il appartient aux cantons de désigner l'autorité de recours et de régler la procédure à suivre. Il semble indiqué de confier également aux commissions de recours en matière d'AVS et d'AI le soin d'examiner les décisions litigieuses relatives aux prestations complémentaires, afin de garantir une jurisprudence autant que possible uniforme en matière d'assurances sociales.

III. Les prestations des institutions d'utilité publique

1. *Généralités*

En vertu de l'arrêté fédéral du 8 octobre 1948 concernant l'aide complémentaire à la vieillesse et aux survivants, la Confédération a versé régulièrement chaque année 2 millions de francs à la fondation pour la vieillesse et 0,75 million de francs à la fondation pour la jeunesse. Ces subventions ont été prélevées sur les excédents de recettes des fonds centraux de compensation du régime des allocations aux militaires pour perte de gain et devaient servir à verser des prestations uniques ou périodiques à des vieillards, des veuves et orphelins nécessiteux, de nationalité suisse ou étrangère. Comme les réserves du régime actuel sont en voie d'épuisement, il convient de revoir la réglementation concernant les prestations d'aide des institutions d'utilité publique et d'en assurer le financement au moyen de ressources nouvelles. Il semble judicieux d'insérer cette nouvelle réglementation dans la même loi que celle qui a trait au régime des prestations complémentaires des cantons. La réglementation projetée se fonde essentiellement sur celle du régime actuel; toutefois, le cercle des institutions en cause et leur champ d'activité ont été élargis.

2. Les institutions d'utilité publique

Comme il est prévu d'allouer aux invalides qui touchent une rente de l'AI des prestations complémentaires, il se justifie de les faire également profiter de l'aide complémentaire des institutions d'utilité publique. A cet effet, il est prévu d'allouer à l'association de Pro Infirmis, à l'instar des fondations pour la vieillesse et pour la jeunesse, des subventions annuelles, destinées à venir en aide aux invalides nécessiteux. Diverses associations d'invalides ont exprimé le désir de se voir confier des tâches d'aide et de secours par la Confédération. Nous sommes toutefois d'avis, avec la commission de l'AVS/AI, qu'il serait peu judicieux de répartir ces tâches entre une infinité d'institutions. Si de nombreux organismes devaient venir en aide au même cercle de bénéficiaires, il en résulterait non seulement des difficultés de coordination disproportionnées, mais encore un risque accru d'octroi de prestations à double ou plus. Si l'on veut assurer une application simple et contrôlable, il faut confier l'aide complémentaire aux invalides à une seule institution: l'association de Pro Infirmis, qui dispose d'une organisation fortement ramifiée et déploie une activité très étendue, semble être seule en mesure d'assumer cette charge à l'échelon national.

Les subventions annuelles à la fondation pour la vieillesse sont portées de 2 à 3 millions de francs au maximum, et celles à la fondation pour la jeunesse de 0,75 à 1,2 million de francs au plus. Pour l'association de Pro Infirmis, il est prévu une subvention annuelle maximale de 1,5 million. Comme les ressources mises à la disposition de ces institutions doivent être utilisées à des fins d'aide et d'assistance, dont il n'est pas possible de fixer à l'avance le besoin, nous avons prévu une disposition légale élastique, qui ne fixe que les montants maximums des subventions, tout en nous réservant le soin d'ajuster les ressources nécessaires au besoin réel des institutions. Les subventions aux fondations pour la vieillesse et pour la jeunesse ont été fixées selon une proportion sensiblement la même que dans le régime actuel. Nous avons prévu pour l'association Pro Infirmis une subvention quelque peu supérieure à celle de la fondation pour la jeunesse, bien que l'effectif des rentiers de l'AI soit inférieur à celui des bénéficiaires de rentes de survivants. L'expérience montre cependant que la proportion des invalides nécessiteux est plus élevée que celle des survivants nécessiteux.

Les fondations pour la vieillesse et pour la jeunesse de même que l'association Pro Infirmis se sont expressément déclarées prêtes à assurer les tâches d'aide et d'assistance qui leur seront dévolues. Nous nous sommes réservé de délimiter le champ d'activité respectif de ces trois institutions, en tenant compte de façon appropriée de leurs organes cantonaux ou régionaux.

3. Les prestations d'aide et d'assistance

Eu égard à l'instauration des prestations complémentaires cantonales, nous avons réglé l'emploi des subventions fédérales d'une manière quelque peu différente de celle qui est prévue dans l'arrêté fédéral actuel concernant l'aide complémentaire à la vieillesse et aux survivants. Les ressources mises à disposition des institutions doivent servir à secourir, par l'octroi de prestations uniques ou périodiques, les ressortissants suisses, domiciliés en Suisse, au bénéfice d'une rente de l'AVS ou d'une prestation de l'AI, et qui, malgré l'octroi ou faute d'une prestation complémentaire, se trouvent dans une situation économique difficile. Elles sont destinées également à venir en aide aux ressortissants étrangers et apatrides nécessiteux qui sont établis en Suisse depuis dix ans au moins et qui, bien qu'un risque assuré dans l'AVS ou dans l'AI se soit réalisé, n'ont droit ni à une rente de ces assurances ni à des prestations complémentaires. Enfin, les subventions sont également destinées à financer des prestations en nature ou en services en faveur de vieillards, de survivants et d'invalides, telles que les services d'une aide ménagère ou l'octroi de moyens auxiliaires. En revanche, les institutions d'utilité publique ne doivent pas utiliser les subventions fédérales pour la construction d'asiles ou d'hôpitaux. Ainsi que nous l'avons relevé en d'autres occasions (voir notamment le message du 9 juin 1958 relatif à l'arrêté fédéral prorogeant et modifiant l'arrêté fédéral sur l'aide complémentaire à la vieillesse et aux survivants, FF 1958, I, 1179), il appartient en premier lieu aux cantons et aux communes de fournir les ressources nécessaires à la construction de tels établissements. D'ailleurs, abstraction faite de la compétence primaire des cantons et des communes en cette matière, qui découle de la constitution, la Confédération ne serait pas en mesure de prélever, sur les ressources limitées dont elle dispose pour l'aide complémentaire, des subventions tant soit peu suffisantes pour la construction d'asiles ou d'hôpitaux.

Dorénavant, les institutions d'utilité publique seront vraisemblablement déchargées, dans plus d'un cas, de tâches qui entraient dans le cadre de leur activité, grâce aux prestations complémentaires des cantons; mais elles devront, en revanche, venir en aide dans des cas qui ont été jusqu'ici pris en charge par les cantons. Nous nous réservons en tout cas le droit de charger les institutions de continuer le versement de prestations qui incombaient jusqu'ici à l'aide complémentaire cantonale à la vieillesse, aux survivants et aux invalides.

C. LES PROBLÈMES FINANCIERS

I. Introduction

Nous avons éprouvé certaines difficultés pour évaluer la charge financière résultant du projet de loi, aussi bien sur le plan suisse que pour les cantons. Cela pour deux raisons. Par opposition à l'AVS, où les dispositions légales sont uniformes pour l'ensemble du pays et ne s'embarassent pas de prestations dites de besoin, le présent projet de loi confère sciemment aux cantons une grande liberté dans l'exécution. Nous ne possédons actuellement aucune indication sur les possibilités qu'utiliseront les différents cantons. Si l'on peut admettre, comme nous l'avons fait pour nos évaluations, que tous les cantons adhéreront à la nouvelle législation, il subsiste en revanche une grande incertitude en ce qui concerne le choix du système de prestations qu'ils feront. D'autre part, le matériel de statistique à disposition était fort restreint; on ignore en particulier la répartition des requérants selon leur revenu, cela aussi bien sur le plan fédéral que cantonal. Dans ces conditions, nous avons dû élaborer des modèles de calcul dont les données reposent sur des hypothèses plus ou moins plausibles. Nous y reviendrons.

Les résultats numériques des modèles de calcul, qui sont consignés dans les tableaux 2, 3 et 4 en annexe, font l'objet des commentaires qui suivent. Ils ne doivent être interprétés qu'avec circonspection. Du fait de l'incertitude qui entoure les bases de calcul, il se peut que les frais effectifs des prestations complémentaires, notamment ceux qui incomberont aux différents cantons, s'écarteront sensiblement de nos évaluations.

II. Les dépenses résultant des prestations complémentaires

1. Les dépenses pour l'ensemble de la Suisse

a. La charge financière résultant de l'attribution des prestations complémentaires dépend du nombre de bénéficiaires et du montant de la prestation moyenne. Les bénéficiaires de prestations complémentaires se recrutent parmi les rentiers de l'AVS et de l'AI. On peut estimer que le nombre des personnes qui toucheront en 1965 une rente de l'AVS, une rente ou une allocation pour impotent de l'AI, s'élèvera à 760 000. Nous désignons par «cote de besoin» la proportion des bénéficiaires de prestations complémentaires par rapport au nombre total des rentiers de l'AVS et de l'AI. L'ampleur de la «cote de besoin» dépend non seulement des limites de revenu choisies mais encore des règles relatives à la prise en compte des différents éléments du revenu (revenu privilégié) ainsi que du montant des déductions autorisées (loyer, primes d'assurances, etc.). Rappelons que les cantons sont libres de prévoir une déduction pour loyer.

Les limites de revenu servent non seulement à tracer le cercle des bénéficiaires, mais contribuent également à déterminer le montant de la prestation complémentaire, conformément à l'article 5, 1^{er} alinéa, du projet de loi. Le montant moyen des prestations dépend donc dans une large mesure des limites de revenu choisies. Il nous a paru dès lors indiqué d'élaborer deux modèles de calcul, qui soient fondés sur des limites de revenus différentes.

b. Dans un premier modèle de calcul, on suppose que tous les cantons appliquent les limites de revenu prévues à l'article 2, 1^{er} alinéa, du projet de loi, à savoir 3000 francs pour les personnes seules, 4800 francs pour les couples et 1500 francs pour les orphelins.

Quant à la prise en compte partielle du revenu provenant d'une activité lucrative ainsi que des pensions et rentes, conformément à l'article 3, 2^e alinéa, du projet de loi, on a admis qu'environ la moitié de l'effectif total des rentiers AVS et AI avait un revenu privilégié au sens de la disposition légale précitée, c'est-à-dire un revenu dont on ne prend qu'une partie en considération. La répartition de l'effectif selon qu'il s'agit de personnes ayant un revenu privilégié ou non a été faite notamment sur la base de données tirées de la statistique suisse des caisses de pensions pour 1955/1956 et des premiers résultats d'enquêtes auxquelles a procédé la commission d'étude des problèmes de la vieillesse, commission relevant de la fondation pour la vieillesse.

Les dépenses supplémentaires résultant des déductions du revenu, prévues à l'article 3, 4^e alinéa, ainsi que de la réglementation relative aux loyers, conformément à l'article 4, lettre *b*, peuvent être difficilement évaluées, cela d'autant plus que nous ne possédons aucun indice nous permettant de prévoir dans quelle mesure les cantons feront usage de la réglementation relative aux loyers.

Les résultats numériques de ce premier modèle de calcul sont indiqués dans les colonnes «Maximum» des tableaux 2 et 3 en annexe. Il est évident que, dans l'hypothèse où tous les cantons appliqueront la limite de revenu la plus élevée, les dépenses en faveur des prestations complémentaires atteindront leur maximum. Dans le modèle choisi, la «cote de besoin» moyenne pour l'ensemble de la Suisse est égale à 30,9 pour cent. On comptera donc en 1965, sur environ 760 000 rentiers de l'AVS et de l'AI, quelque 235 000 bénéficiaires de prestations complémentaires. La prestation annuelle moyenne pour une personne seule s'élèvera à 932 francs. Les charges totales relatives aux prestations complémentaires qui, selon les hypothèses que nous avons envisagées, représentent la limite supérieure de nos évaluations, se monteront ainsi à 242 millions de francs par année. Dans ce montant, un peu plus de 15 millions, soit près de 6 pour cent, représentent les charges supplémentaires résultant des déductions opérées sur le revenu privilégié, conformément à l'article 3, 2^e alinéa, du projet de loi.

c. Dans un deuxième modèle, on a supposé que tous les cantons ont réduit d'un cinquième les limites de revenu (article 4, lettre a, du projet de loi). Ces limites sont alors égales à 2400 francs pour les personnes seules, à 3840 francs pour les couples et à 1200 francs pour les orphelins. Les autres hypothèses demeurent identiques à celles du premier modèle de calcul (cf. lettre b, ci-devant).

Dans ce modèle, les données numériques figurent dans les colonnes «Minimum» des tableaux 2 et 3 en annexe. La «cote de besoin» s'élève à 22,3 pour cent et, partant, le nombre de bénéficiaires de prestations complémentaires, à 170 000. La prestation annuelle moyenne revenant à une personne seule se monte à 576 francs environ. Les charges annuelles totales s'élèvent à 108 millions de francs, dont 6 millions environ représentent les charges supplémentaires résultant des déductions opérées sur le revenu privilégié. Considérés à l'échelon national, ces chiffres n'ont pas une très grande portée pratique, car nous savons déjà que les limites de revenus appliquées dans un certain nombre de cantons excèdent largement les taux indiqués plus haut. Ils demeurent néanmoins très valables pour apprécier les charges des différents cantons.

d. Les modèles de calcul que nous avons présentés indiquent quelles sont les deux limites extrêmes des charges totales résultant de l'octroi des prestations complémentaires, soit 108 millions de francs au minimum et 242 millions au maximum. Un bon nombre de cantons appliquent aujourd'hui déjà des limites de revenu qui correspondent aux taux du premier modèle de calcul; certains d'entre eux ont même des limites sensiblement plus élevées, comme Bâle, Genève et Zurich. Selon toute probabilité et pour autant que tous les cantons adhéreront à la nouvelle législation, les charges totales seront voisines de la limite supérieure. Nous croyons dès lors ne pas nous tromper en admettant que le coût global de la législation projetée s'élèvera à quelque 200 millions de francs par année. Il faut ajouter à ce montant 6 millions de francs, représentant les subventions fédérales en faveur des institutions d'utilité publique.

2. Les dépenses cantonales

Pour évaluer les charges financières annuelles incombant aux différents cantons pour les prestations complémentaires, nous avons répartis ces derniers en cinq groupes. A chaque groupe correspondent une «cote de besoin» et une prestation moyenne (pour personnes seules) déterminées. Pour plus de détails au sujet de la répartition des cantons dans les différents groupes – répartition dont il a été tenu compte lors de l'élaboration des modèles de calcul – on se reportera aux colonnes 3 à 6 du tableau 2 en annexe.

Les résultats obtenus pour les différents cantons sont consignés au tableau 3; les calculs ont été faits pour les deux modèles («Maximum» et

«Minimum»). Dans ce tableau figurent non seulement les données relatives aux charges financières, mais encore celles qui concernent le nombre présumé de bénéficiaires. Le plus grand nombre des bénéficiaires provient des cantons de Zurich et de Berne, alors qu'Unterwald-le-Bas fournit le contingent le plus faible de Suisse, soit près de 700 personnes. Les rapports sont identiques en ce qui concerne les charges annuelles. Comme nous l'avons relevé dans l'introduction, les résultats concernant les cantons doivent être appréciés avec quelque prudence. Néanmoins, il semble que les limites extrêmes figurant dans les colonnes 5 et 6 du tableau 3 en annexe doivent permettre aux cantons de se faire une idée de l'importance des charges financières qui peuvent leur incomber en vertu de la nouvelle législation.

III. Le subventionnement

1. Les charges de la Confédération

L'article 9, 2^e alinéa, du projet de loi fixe le cadre du subventionnement pour les dépenses afférentes aux différents cantons selon le principe de l'échelonnement d'après la capacité financière. Les détails seront réglés de concert avec les différents cantons. A titre d'exemple, nous avons consigné au tableau 4 en annexe les résultats obtenus en partant d'un taux de 33 $\frac{1}{3}$ pour cent pour les cantons financièrement forts, de 50 pour cent pour les cantons de force financière moyenne et de 66 $\frac{2}{3}$ pour cent pour les cantons financièrement faibles. La classification des cantons suivant leur capacité financière correspond à celle qui est prévue par l'arrêté du Conseil fédéral du 1^{er} novembre 1963 concernant l'échelonnement des subventions fédérales d'après la capacité financière des cantons pour les années 1963 à 1965.

Les résultats figurant au tableau 4 en annexe sont conformes aux deux modèles de calcul mentionnés plus haut; ils indiquent donc les charges minimales et maximales de la Confédération en faveur des prestations complémentaires. La charge minimale s'élève à 51 millions et la charge maximale à 115 millions de francs, dont respectivement 5 et 10 millions représentant la part revenant aux rentiers de l'AI. Cependant, la part effective de la Confédération se situera probablement plus près de la limite supérieure que de la limite inférieure. Il ne paraît pas erroné d'admettre que les subventions annuelles de la Confédération s'élèveront à près de 100 millions de francs, ce qui représente, à l'échelon national, environ la moitié des dépenses totales affectées à l'octroi des prestations complémentaires. Sur ces quelque 100 millions de francs, 90 millions sont destinés aux rentiers de l'AVS et 10 millions aux bénéficiaires de rentes et d'allocations pour impotents de l'AI. Si l'on ajoute à ces montants les subventions maximales (soit 5,7 millions) en faveur des institutions d'utilité publique, conformément à l'article 10, 1^{er} alinéa, du projet de loi, la charge totale incombant à la Confédération en

vertu de la nouvelle législation s'élèvera à près de 106 millions de francs par année.

2. Les ressources à disposition

a. Les subventions destinées à financer les prestations complémentaires en faveur des bénéficiaires de rentes et d'allocations pour impotents de l'AI doivent être prélevées sur les recettes générales de la Confédération. Il en va de même de la subvention allouée à l'association Pro Infirmis. Le montant des subventions fédérales à prélever sur les recettes générales s'élèvera donc à près de 12 millions de francs par année (soit 10 millions pour les bénéficiaires de rentes et d'allocations pour impotents de l'AI et 1,5 million environ pour l'association Pro Infirmis).

b. Pour les subventions destinées à financer les prestations en faveur des rentiers de l'AVS ainsi que pour celles qui sont allouées aux fondations pour la vieillesse et pour la jeunesse, la Confédération doit prélever les sommes nécessaires sur le fonds spécial prévu à l'article 111 de la loi sur l'AVS (fonds du tabac). Selon les considérations émises sous chiffre I, le montant de ces subventions s'élèvera à près de 95 millions de francs (environ 90 millions pour les prestations complémentaires revenant aux rentiers de l'AVS et 4,2 millions pour les subventions aux fondations pour la vieillesse et pour la jeunesse). Nous prévoyons un plan de financement tel que le fonds du tabac, dont le niveau atteignait 1129 millions de francs à la fin 1963, ne soit pas entamé.

Fonds spécial de la Confédération pour l'AVS

(art. 111 LAVS)

Montants en millions

Tableau 2

Etat et mouvement du fonds	Résultats d'exercices		Evaluations ⁽¹⁾
	1962	1963	1964
Etat du fonds au début de l'année	833	966	1129
Produit de l'imposition du tabac et de l'alcool ⁽²⁾	240	270	285
Total	1073	1236	1414
Virement à l'AVS ⁽³⁾	107	107	263
Etat du fonds en fin d'année	966	1129	1151

⁽¹⁾ En comparant les résultats obtenus jusqu'à fin juin 1964 à ceux de la période correspondante de l'année précédente, on constate que les recettes ont augmenté de 10 pour cent par rapport à 1963.

⁽²⁾ Le montant de l'imposition des cigarettes s'élève à 204 millions en 1962, 235 millions en 1963 et 240 millions en 1964.

⁽³⁾ Total des subventions des pouvoirs publics: jusqu'en 1963, 160 millions dont un tiers, soit 53 millions, à la charge des cantons; à partir de 1964, 350 millions dont un quart, soit 87 millions, à la charge des cantons.

Ainsi qu'il ressort de ce tableau, les recettes actuelles provenant du fonds du tabac ne suffisent pas à couvrir à la fois les contributions de la Confédération à l'AVS, se montant actuellement à 263 millions de francs par année, et celles qui se rapportent aux prestations complémentaires. Nous prévoyons dès lors de faire usage de l'autorisation qui nous a été accordée par la loi fédérale du 19 décembre 1963 relative à la 6^e révision de l'AVS (chapitre IV, lettre *b*) en augmentant les recettes provenant de l'imposition des cigarettes. D'ailleurs, cette majoration est bien conforme à la politique conjoncturelle que nous nous sommes fixée. Rappelons à cet égard que nous avons examiné en détail dans notre message relatif à la 6^e révision de l'AVS les conséquences économiques qu'entraînera l'institution de prestations complémentaires; nous pouvons dès lors nous contenter de renvoyer, pour les détails, au message en question (FF 1963, II, 544).

Les résultats obtenus jusqu'à fin juin 1964 montrent que les recettes provenant de l'imposition des cigarettes s'élèvent déjà pour l'année en cours à près de 240 millions de francs. En majorant de 40 pour cent (augmentation maximale autorisée) le taux d'imposition en question, on obtiendra, si la consommation des cigarettes reste la même, des recettes supplémentaires de 96 millions de francs. Ce montant devrait suffire à couvrir les dépenses futures résultant de la nouvelle législation, les sommes nécessaires devant être prélevées sur le fonds du tabac. Nous prévoyons donc de faire pleinement usage de l'autorisation dont il a été question ci-dessus, en augmentant de 40 pour cent la taxe d'imposition des cigarettes dès l'entrée en vigueur de la législation projetée.

3. Les charges financières incombant aux cantons

Nous avons estimé à 200 millions de francs les dépenses totales en faveur des prestations complémentaires. Après déduction des contributions de la Confédération, la part incombant aux cantons s'élève à 100 millions. Cette somme ne représente toutefois pas une charge entièrement nouvelle pour les cantons. C'est ainsi que, par exemple, sur les quelque 75 millions de francs qui ont été versés en faveur de l'aide cantonale complémentaire en 1962 (cf. tableau I en annexe), on peut estimer que près de 40 millions constituent des dépenses en faveur des prestations complémentaires au sens du projet de loi; ils peuvent donc être déduits des 100 millions de francs incombant aux cantons, en sorte que, selon le mode de financement que nous avons établi, ces derniers ne devraient supporter qu'une dépense nouvelle de 60 millions de francs. Cet effort peut, à notre avis, leur être demandé, cela d'autant plus que le système de subventionnement proposé prévoit que la Confédération versera aux cantons financièrement faibles une subvention couvrant les deux tiers de leurs dépenses, si bien que ces cantons ne seront pas chargés au-delà de leurs possibilités. En outre, il ne

faut pas perdre de vue que les cantons et les communes verront leurs charges considérablement allégées dans le domaine de l'assistance du fait de l'instauration des prestations complémentaires; mis à part quelques cas exceptionnels, les vieillards, les survivants et les invalides n'auront, en effet, plus besoin de l'assistance des autorités publiques. Il semble, dès lors, que tous les cantons devraient être en mesure d'instaurer en temps utile un régime de prestations complémentaires et, partant, de résoudre le problème de la garantie d'un revenu minimum à tous les rentiers de l'AVS et de l'AI.

D. LE COMMENTAIRE DES ARTICLES DU PROJET DE LOI

Article premier

Le 1^{er} alinéa fixe le principe fondamental du système du subventionnement, tel qu'il a été exposé au chapitre B, section II. Les cantons ont droit à des subventions de la Confédération s'ils accordent, en vertu de prescriptions conformes aux exigences du droit fédéral, des prestations complémentaires. Le projet de loi contient uniquement les conditions fondamentales du subventionnement en matière de prestations complémentaires. Il appartient à la législation cantonale de fixer les prescriptions de droit matériel ainsi que sur l'organisation et la procédure à suivre pour la fixation et le versement des prestations.

La législation projetée ne doit pas empêcher les cantons de continuer à développer leurs prestations sociales. C'est pourquoi le second alinéa autorise expressément les cantons à étendre leurs prestations d'assurance ou d'aide au-delà de la mesure prévue par le droit fédéral, et à en fixer de manière autonome les conditions d'octroi. Seule la perception de cotisations d'employeurs est interdite. Cette disposition correspond à l'article 83 de la loi sur l'AVS.

Article 2

Cette disposition fixe les conditions personnelles et économiques auxquelles les cantons doivent subordonner leurs prestations pour avoir droit aux subventions fédérales. En ce qui concerne l'état personnel, le droit aux prestations complémentaires est limité aux ressortissants suisses domiciliés en Suisse qui peuvent prétendre une rente de l'AVS ou de l'AI (1^{er} alinéa) ainsi qu'aux ressortissants étrangers et apatrides qui ont habité en Suisse d'une manière ininterrompue pendant 15 années et qui ont droit à une rente de l'AVS ou de l'AI (2^e alinéa). Il faudra examiner, le moment venu, si la condition de 15 années de séjour en Suisse peut être atténuée par voie de conventions internationales.

En ce qui concerne la situation pécuniaire des bénéficiaires, le droit aux prestations complémentaires est réservé aux personnes dont le revenu annuel n'atteint pas une limite déterminée. Nous avons commenté au chapitre B, section II/3, la question des limites de revenu à prendre en compte. Leur échelonnement par rapport aux diverses catégories de bénéficiaires correspond à celui qui est appliqué en matière d'AVS et d'AI. Il est prévu d'additionner les limites de revenu pour les veuves avec orphelins, pour les vieillards et les invalides qui ont des enfants ayant ou donnant droit à une rente, ainsi que pour les orphelins qui vivent en commun (3^e alinéa). Etant donné que les charges des familles qui ont plusieurs enfants ne croissent pas dans la même proportion que le nombre des enfants, nous avons prévu une limite dégressive pour les orphelins et les enfants. Ainsi, pour une famille de 7 enfants, ce n'est pas une limite de revenu globale de 10 500 francs ($= 7 \times 1500$), mais de 6500 francs ($3000 + 2000 + 1500$) qui entrera en ligne de compte. Pour le surplus, il appartiendra aux cantons de fixer les limites de revenu à prendre en compte pour les époux vivant séparés, les femmes mariées ayant droit à une rente de vieillesse simple et les autres cas semblables.

Le but final de la législation projetée est de garantir autant que possible un revenu minimum dans toute la Suisse. Le bénéficiaire d'une prestation complémentaire qui va s'établir dans un autre canton disposant d'un régime de prestations complémentaires ne doit pas être privé de la prestation touchée jusqu'alors. C'est pourquoi le 4^e alinéa prévoit que le droit aux prestations complémentaires ne doit pas être subordonné à une certaine durée de domicile ou de séjour dans le canton intéressé; la seule exception prévue à l'article 17, 3^e alinéa, touche les ressortissants de cantons qui n'ont pas de régime de prestations complémentaires. Les prestations ne peuvent pas non plus être refusées aux personnes qui sont à la charge de l'assistance publique ou qui, pour une raison quelconque, ont été privées des droits civiques.

Article 3

Pour garantir une application uniforme des prescriptions en matière de prestations complémentaires, il est nécessaire que la législation fédérale fixe d'une manière détaillée le revenu à prendre en compte. Nous renvoyons sur ce point aux considérations générales que nous avons exposées au chapitre B, section II/3b.

Le 1^{er} alinéa énumère les éléments qui font partie du revenu déterminant. Cette énumération correspond à celle qui est appliquée en matière de rentes extraordinaires de l'AVS et de l'AI; nous pouvons donc nous dispenser d'en parler en détail. Au revenu doit être ajouté un quinzième de la fortune, lorsqu'elle excède une certaine limite de franchise. Par rap-

port aux taux applicables en matière de rentes extraordinaires, cette limite a été élevée de 6000 francs pour les personnes seules, de 9000 francs pour les couples, et de 1000 francs pour les orphelins; par ailleurs, la fortune immobilière, qui, de nos jours, est, d'une manière générale, relativement facile à négocier, est prise en compte en totalité, et non plus seulement pour la moitié, comme c'est le cas en matière de rentes extraordinaires. Par rentes et pensions, il faut entendre les prestations périodiques au sens large du terme, à savoir, outre les prestations sociales, les rentes des caisses de pensions ou d'assurances publiques ou privées, les prestations périodiques bénévoles des employeurs et les rentes de droit privé.

Le 2^e alinéa mentionne les revenus qui sont soumis à une prise en compte partielle. Il y a lieu de déduire du revenu provenant d'une activité lucrative ainsi que des rentes et pensions un montant de 240 francs pour les personnes seules et de 400 francs pour les personnes mariées; le solde n'est pris en compte que pour les deux tiers.

Le 3^e alinéa consacre la priorité des prestations complémentaires, en tant que prestations d'assurances, sur les prestations d'aide ou d'entretien. Du point de vue social, il importe que, lors de la détermination des prestations complémentaires, les secours des proches et de l'assistance publique ne soient pas pris en compte. Entrent dans cette dernière catégorie les prestations qui ont un caractère marqué d'assistance, telles que les mesures de secours dans des cas spéciaux, les prestations des institutions d'utilité publique et les dons bénévoles de personnes privées. Les bourses d'études et autres aides financières à l'instruction en faveur d'orphelins ou d'enfants ne sont pas non plus prises en compte, sans qu'il soit nécessaire de le justifier plus longuement.

Les déductions qui peuvent être opérées sur le revenu correspondant, elles aussi, à celles qui sont prévues en matière de rentes extraordinaires. Il convient toutefois de relever trois particularités. Les impôts ne peuvent pas être déduits (voir à ce sujet chapitre B/section II/3/b). La commission de l'AVS/AI voulait en outre exclure les primes d'assurance sur la vie, afin d'éviter des abus. Nous sommes cependant d'avis qu'il est possible de prévenir les abus en limitant la déduction pour primes d'assurances à un certain montant numérique. En ce qui concerne les déductions pour frais de médecin, de pharmacie et de traitement, les cantons peuvent édicter des prescriptions complémentaires. Les frais de peu d'importance ne peuvent pas être déduits. En outre, une déduction n'entre en ligne de compte que si les frais ne sont pas couverts par une assurance.

Le 5^e alinéa prévoit que le revenu des époux, des personnes qui ont des enfants ayant ou donnant droit à une rente ainsi que des orphelins faisant ménage commun, doit être pris en compte globalement. La disposition correspond à l'article 2, 3^e alinéa.

Article 4

Cette disposition autorise les cantons – sans qu'ils perdent pour autant le bénéfice des subventions fédérales – à déroger sur deux points aux prescriptions relatives aux limites de revenu et à la prise en compte du revenu déterminant. Ils peuvent réduire d'un cinquième les limites de revenu prévues à l'article 2, 1^{er} alinéa, et réduire par là leurs dépenses en faveur des prestations complémentaires. Cette réduction peut être limitée à une partie seulement du territoire cantonal. Les cantons peuvent aussi autoriser dans une certaine mesure une déduction pour loyer. Nous avons déjà signalé au chapitre B, sections II/3 b et II/4, l'importance et les effets d'une telle réduction. Ne peuvent faire l'objet d'une déduction que les loyers dont le montant excède un cinquième de la limite de revenu déterminante, soit, pour les personnes seules, les loyers qui excèdent 600 francs par année (3000:5) et pour les couples, ceux qui excèdent 960 francs (4800:5). Le montant excédentaire ne peut pas être entièrement déduit; pour les couples, par exemple, il est limité à 1200 francs, ce qui représente un loyer annuel de 2160 francs. Les dépenses supérieures à ce montant doivent être assumées par les intéressés. Pour les loyers diminués grâce aux subventions des pouvoirs publics, seul le montant net sera pris en compte.

Article 5

La prestation complémentaire doit compléter le revenu annuel déterminant jusqu'à concurrence du minimum garanti, soit jusqu'à la limite de revenu (1^{er} alinéa). Les cantons sont libres de prévoir, le cas échéant, des règles concernant le calcul d'un montant arrondi.

Lorsqu'une rente de survivants ou d'invalidité a été réduite pour faute grave ou intentionnelle de l'ayant droit, la prestation complémentaire doit être réduite dans la mesure correspondante (2^e alinéa). Certains préavis ont proposé de prévoir également une réduction de la prestation complémentaire dans les autres cas de réduction des rentes de l'AVS ou de l'AI (par exemple, rentes partielles, demi-rentes d'invalidité). Bien que le système proposé tende à un nivellement, nous n'avons pas prévu d'autres dérogations au principe fondamental de la garantie d'un montant minimum.

Article 6

Les cantons doivent désigner ou créer les organes chargés du service des prestations complémentaires et régler la procédure de fixation et de paiement de ces prestations (1^{er} et 2^e alinéas). Les frais administratifs sont également à la charge des cantons. Si un canton confie l'application de la nouvelle législation à la caisse de compensation, il devra lui rembourser le montant global des frais administratifs supplémentaires en résultant.

En égard au caractère d'assurance que revêtent les prestations complémentaires, le 2^e alinéa ne prévoit la restitution que des prestations touchées indûment. Une fois les prestations versées à bon droit, il est donc exclu d'en demander la restitution à un héritier du bénéficiaire qui s'en serait enrichi, non plus qu'au bénéficiaire lui-même s'il revient à meilleure fortune. C'est également du principe de l'assurance que découlent les conditions minimales impératives qui ont été prévues au 3^e alinéa pour la fixation et le versement des prestations. Il importe surtout que l'ayant droit reçoive une décision écrite, indiquant les moyens de droit.

Article 7

Les décisions relatives aux prestations complémentaires peuvent faire l'objet d'un recours auprès d'une autorité judiciaire cantonale, indépendante de l'administration. Les cantons règlent la procédure devant l'autorité de première instance selon les principes applicables en matière d'AVS et d'AI (cf. art. 85 LAVS). Il importe que la procédure soit simple et gratuite.

Article 8

Le Tribunal fédéral des assurances est prévu comme juridiction de deuxième instance. Comme c'est le cas dans d'autres branches d'assurances sociales régies sur le plan fédéral, par une loi-cadre de subventionnement (par exemple assurance-maladie, assurance-chômage) sa compétence est toutefois limitée à l'examen de recours pour violation du droit fédéral ou pour arbitraire dans la constatation ou l'appréciation des faits. Le droit fédéral sera réputé violé lorsque l'interprétation donnée à une disposition cantonale va manifestement à l'encontre de la volonté du législateur fédéral.

Article 9

Le 1^{er} alinéa prévoit que les subventions de la Confédération destinées à financer les prestations en faveur des vieillards et des survivants doivent être prélevées sur les recettes provenant de l'imposition du tabac et des boissons distillées (art. 111 LAVS). Celles qui sont destinées à financer les prestations en faveur d'invalides seront en revanche puisées dans les recettes générales de la Confédération, étant donné que le fonds spécial du tabac et de l'alcool est destiné constitutionnellement aux prestations en faveur de vieillards et de survivants (art. 34^{quater}, 6^e alinéa, Cst.).

Nous avons exposé, au chapitre C, l'importance des charges financières et l'étendue des subventions fédérales prévues. Le 2^e alinéa fixe les limites légales assignées aux subventions fédérales accordées aux cantons proportionnellement à leur capacité financière. Au demeurant, le Conseil fédéral fixera par voie d'ordonnance les montants revenant aux différents cantons (3^e alinéa).

Article 10

Nous avons donné, au chapitre B, section III, des détails au sujet de la continuation et du développement de l'aide complémentaire à la vieillesse, aux survivants et aux invalides par l'intermédiaire des fondations pour la vieillesse et pour la jeunesse ainsi que de l'association Pro Infirmis.

Le 1^{er} alinéa fixe les taux maximums des subventions fédérales revenant aux diverses institutions, alors que le 2^e alinéa détermine les subventions qui, selon les principes constitutionnels, doivent être prélevées sur les fonds du tabac et celles qui proviennent des recettes générales de la Confédération. Le 3^e alinéa confie au Conseil fédéral le soin de déterminer les montants annuels des subventions, compte tenu des limites légales. L'ancien arrêté fédéral concernant l'aide complémentaire à la vieillesse et aux survivants contenait des prescriptions sur la répartition des subventions entre les organes centraux, cantonaux et régionaux des fondations (art. 4 et 5). Le présent projet de loi confie au Conseil fédéral la compétence d'édicter des prescriptions en cette matière.

Article 11

Le 1^{er} alinéa règle l'emploi des subventions fédérales conformément aux considérations que nous avons émises au chapitre B, section III/3. Les personnes qui sont, de manière durable, à la charge de l'assistance publique peuvent être mises au bénéfice des prestations complémentaires d'assurance, mais sont exclues, en revanche — pour éviter un cumul de mesures d'aide et d'assistance — du droit aux prestations des institutions d'utilité publique (2^e alinéa). Ces dernières doivent — comme c'était le cas jusqu'à présent — établir des directives sur l'emploi des subventions (3^e alinéa), alors que le Conseil fédéral peut édicter des prescriptions complémentaires afin notamment de coordonner l'activité respective des diverses institutions (4^e alinéa).

Article 12

Les prestations des cantons et des institutions d'utilité publique sont — comme les rentes de l'AVS et de l'AI — incessibles et ne peuvent être données en gage. Cette disposition correspond à l'article 20, 1^{er} alinéa, de la loi sur l'AVS.

Article 13

La réglementation relative à l'obligation de renseigner et de garder le secret reprend, dans une forme abrégée, celle prévue dans l'AVS (art. 50 et 93 de la loi sur l'AVS).

Article 14

La réglementation relative à la surveillance de la Confédération correspond dans une large mesure à celle qui était prévue par l'arrêté fédéral concernant l'aide complémentaire à la vieillesse et aux survivants (art. 11). Nous n'avons l'intention d'user de ce droit de surveillance qu'autant que cela est strictement nécessaire et de limiter les mesures de contrôle au minimum.

Article 15

Les prescriptions de droit cantonal doivent être approuvées par le Conseil fédéral (1^{er} alinéa). Lors de la procédure d'approbation, nous examinerons si les exigences du droit fédéral ont été respectées et si, partant, les subventions fédérales peuvent être allouées.

Il incombera – comme jusqu'à présent – à l'office fédéral des assurances sociales d'approuver les directives des institutions d'utilité publique (2^e alinéa).

Article 16

Les dispositions pénales correspondent, tant en ce qui concerne les faits punissables que les peines applicables, aux articles 87 et 88 de la loi sur l'AVS; en outre, elles érigent en délit l'obtention indue d'une subvention.

La répression des infractions incombe, comme en matière d'AVS et d'AI, aux cantons.

Article 17

Les 1^{er} et 2^e alinéas règlent le remplacement de l'aide complémentaire actuelle à la vieillesse et aux survivants par le régime des prestations complémentaires. Dès qu'un canton est mis au bénéfice des subventions prévues par le nouveau régime, il cesse d'avoir droit à celles qu'il touchait en vertu de l'ancien arrêté concernant l'aide complémentaire. A la fin de 1965, l'ancien régime sera abrogé et un éventuel excédent du fonds de réserve sera viré au fonds spécial de la Confédération institué en vertu de l'article 111 de la loi sur l'AVS. Néanmoins, les cantons qui n'auront pas encore institué un système de prestations complémentaires continueront à toucher, jusqu'à fin 1967, une subvention de ce fonds spécial, d'un montant identique à celui versé jusqu'à présent.

Le 3^e alinéa prévoit une exception à l'interdiction d'instituer des délais d'attente, en autorisant les cantons qui ont instauré un régime de prestations complémentaires à en exclure du bénéfice les ressortissants de cantons qui n'ont pas encore un tel régime, pendant 5 ans à dater de leur établissement dans le canton.

Le 4^e alinéa autorise le Conseil fédéral à faciliter le passage de l'aide complémentaire actuelle au régime des prestations complémentaires, en établissant des prescriptions spéciales. Cette disposition doit permettre aux cantons qui servaient déjà des prestations d'un montant sensiblement équivalent aux prestations du nouveau régime de prévoir une procédure de conversion et d'octroi des prestations simplifiée.

La nouvelle législation peut avoir pour conséquence que certains groupes de bénéficiaires de l'ancienne aide cantonale complémentaire (par exemple certaines catégories d'étrangers) perdent leur droit à des prestations cantonales et doivent dès lors être pris en charge par les institutions d'utilité publique. Le 5^e alinéa autorise le Conseil fédéral à charger lesdites institutions d'assumer une telle obligation.

Article 18

L'article 98 de la loi sur l'AVS autorise le Conseil fédéral à allouer aux fondations pour la vieillesse et pour la jeunesse des subventions afin de secourir des personnes nécessiteuses se trouvant dans une situation difficile. Cette disposition devient sans objet par suite de la nouvelle réglementation régissant l'aide complémentaire des institutions de droit public; elle peut donc être abrogée.

Article 19

Nous nous efforcerons de mettre en vigueur la nouvelle loi le plus rapidement possible. La date en dépendra du déroulement des débats parlementaires et de l'avancement des travaux préparatoires cantonaux en vue de l'introduction du nouveau régime. D'autre part, il y a lieu d'accorder à l'industrie du tabac un délai suffisant pour qu'elle puisse prendre les mesures d'adaptation nécessaires du fait de l'augmentation des frais de fabrication, qui entrera en vigueur à la même date. Les effets sociaux de la nouvelle législation, à savoir la garantie d'un revenu minimum à tous les vieillards, survivants et invalides, ne se feront réellement sentir que lorsque les cantons auront arrêté leurs prescriptions en la matière.

E. LES POSTULATS LIQUIDÉS

Sont devenus sans objet par suite du présent projet de loi les postulats du Conseil national, déjà mentionnés au chapitre A, section I/2b: savoir, pour le Conseil national les postulats Grütter (n° 7743), Leu (n° 8095), Dafflon (n° 8598), Klingler (n° 8636) et Meyer-Lucerne (n° 8657), pour le Conseil des Etats, le postulat Roggo (n° 8632). Nous vous proposons de les rayer du rôle.

Nous avons exposé au chapitre B, section I/1 les exigences constitutionnelles de la nouvelle législation en matière de prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité. Il nous reste dès lors à consta-

ter que le présent projet de loi répond aux exigences en question et repose donc sur une base constitutionnelle solide.

Nous avons l'honneur de vous proposer d'adopter le projet de loi ci-annexé.

Veuillez agréer, Monsieur le président et Messieurs, les assurances de notre haute considération.

Berne, le 21 septembre 1964.

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération:

L. von Moos

Le chancelier de la Confédération:

Ch. Oser

(Projet)

LOI FÉDÉRALE

sur

**les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse,
survivants et invalidité***L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,*vu l'article 34^{quater} de la constitution;

vu le message du Conseil fédéral du 21 septembre 1964,

*arrête:***A. LES PRESTATIONS DES CANTONS****Article premier**

¹ Les cantons qui accordent, en vertu de prescriptions particulières, conformes aux exigences de la présente loi, des prestations complémentaires aux bénéficiaires de rentes de l'assurance-vieillesse et survivants et de l'assurance-invalidité reçoivent des subventions conformément à l'article 9.

Principe

² Est réservée la compétence des cantons d'allouer, indépendamment de celles qui sont prévues par la présente loi, des prestations d'assurance ou d'aide et d'en fixer les conditions d'octroi. Ils ne sauraient percevoir à cet effet des cotisations auprès des employeurs.

Art. 2

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 les limites ci-après:

Prescriptions
cantonales
a. Droit aux
prestations
complémentaires

Pour les personnes seules	3000 francs
Pour les couples	4800 francs
Pour les orphelins	1500 francs

² Les étrangers et les apatrides domiciliés en Suisse sont assimilés aux ressortissants suisses s'ils ont habité en Suisse d'une manière

ininterrompue pendant les 15 années précédant immédiatement la date à partir de laquelle ils demandent la prestation complémentaire.

³ Pour les enfants donnant droit à une rente complémentaire de l'assurance-vieillesse et survivants ou de l'assurance-invalidité, les limites de revenu applicables aux personnes seules et aux couples sont augmentées du montant correspondant à la limite de revenu applicable aux orphelins; pour les veuves dont les enfants ont droit à une rente, de même que pour les orphelins de mère ou les orphelins de père et mère faisant ménage commun, les limites de revenu déterminantes sont additionnées. A cet effet, la totalité des limites de revenu est prise en compte pour deux enfants, les deux tiers pour deux autres enfants et un tiers pour chacun des autres enfants.

⁴ Le droit aux prestations complémentaires est indépendant d'une certaine durée de domicile ou de séjour dans le canton intéressé et n'est pas subordonné à la jouissance des droits civiques. Les personnes assistées ne sauraient en être privées. Sont réservés le 2^e alinéa et l'article 17, 3^e alinéa.

Art. 3

¹ Le revenu déterminant comprend:

- a. Les ressources en espèces ou en nature provenant de l'exercice d'une activité lucrative;
- b. Le produit de la fortune mobilière et immobilière, ainsi qu'un quinzième de la fortune nette dans la mesure où elle dépasse 15 000 francs pour les personnes seules, 25 000 francs pour les couples et 7000 francs pour les orphelins et les enfants donnant droit à des rentes complémentaires de l'assurance-vieillesse et survivants ou de l'assurance-invalidité;
- c. Les rentes, pensions et autres prestations périodiques, y compris les rentes de l'assurance-vieillesse et survivants et de l'assurance-invalidité;
- d. Les prestations touchées en vertu d'un contrat d'entretien viager ou de toute autre convention analogue;
- e. Les allocations familiales;
- f. Les ressources et parts de fortune dont un ayant droit s'est dessaisi en vue d'obtenir des prestations complémentaires.

² Un montant global de 240 francs pour les personnes seules et de 400 francs pour les couples et les personnes qui ont des enfants ayant ou donnant droit à une rente est déduit du revenu annuel provenant de l'exercice d'une activité lucrative, ainsi que du taux annuel des rentes et pensions, à l'exception des rentes de l'assurance-vieillesse et survivants et de l'assurance-invalidité; le solde n'est pris en compte que pour les deux tiers.

³ Ne font pas partie du revenu déterminant :

- a. Les aliments fournis par les proches en vertu des articles 328 et suivants du code civil;
- b. Les prestations de l'assistance publique;
- c. Les prestations provenant de personnes publiques ou privées et ayant manifestement le caractère d'assistance;
- d. Les allocations pour impotents de l'assurance-invalidité;
- e. Les bourses d'études et autres aides financières à l'instruction.

⁴ Peuvent être déduits du revenu :

- a. Les frais nécessaires à son obtention;
- b. Les intérêts de dettes;
- c. Les frais d'entretien de bâtiments;
- d. Les primes d'assurances vie, accidents, invalidité, maladie et chômage, jusqu'à concurrence d'un montant annuel de 300 francs pour les personnes seules et de 500 francs pour les couples et les personnes qui ont des enfants ayant ou donnant droit à une rente, ainsi que des cotisations de l'assurance-vieillesse et survivants, de l'assurance-invalidité et du régime des allocations pour perte de gain;
- e. Les frais sensiblement élevés et dûment établis de médecin, de pharmacie, d'hospitalisation et de soins à domicile.

⁵ Le revenu déterminant des époux, des personnes qui ont des enfants ayant ou donnant droit à une rente et des orphelins faisant ménage commun doit être additionné. Pour les orphelins de mère, on tiendra compte également du revenu du père.

Art. 4

En dérogation aux articles 2 et 3, les cantons sont autorisés à

- a. Réduire les limites de revenu d'un cinquième au plus;
- 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.

c. Réglementations spéciales

Art. 5

¹ Le montant de la prestation annuelle correspond à la différence entre la limite de revenu applicable en vertu de la présente loi et le revenu annuel déterminant.

d. Montant de la prestation complémentaire

² Si la rente de l'assurance-vieillesse et survivants ou de l'assurance-invalidité a été refusée ou réduite pour faute intentionnelle ou grave de l'ayant droit, la prestation complémentaire est refusée ou réduite en conséquence.

Art. 6

e. Organisation;
fixation et
versement des
prestations

¹ Les cantons désignent les organes chargés de recevoir et d'examiner les demandes, de fixer et de verser les prestations. Ils peuvent confier ces tâches aux caisses cantonales de compensation; les autorités d'assistance ne sauraient en être mandatées. Les cantons supportent les frais d'administration.

² Les cantons règlent la procédure relative à la fixation, au versement ainsi qu'à la restitution des prestations. Seules les prestations indûment touchées peuvent être soumises à restitution.

³ La prestation complémentaire doit faire l'objet d'une décision écrite, indiquant les moyens de droit; elle est payée, en règle générale, mensuellement et par l'intermédiaire de la poste. Elle peut être versée conjointement avec la rente de l'assurance-vieillesse et survivants ou de l'assurance-invalidité.

Art. 7

f. Contentieux
cantonal

¹ Les décisions relatives aux prestations complémentaires peuvent faire l'objet d'un recours.

² Les cantons désignent une autorité de recours indépendante de l'administration et règlent la procédure. L'article 85 de la loi sur l'assurance-vieillesse et survivants est applicable par analogie.

Art. 8

Tribunal
fédéral des
assurances

¹ Les parties et le Conseil fédéral peuvent, dans les trente jours à dater de la notification, interjeter recours auprès du Tribunal fédéral des assurances contre les jugements des autorités cantonales de recours. Le recours n'est recevable que pour violation du droit fédéral ou pour arbitraire dans la constatation ou l'appréciation des faits.

² L'arrêté fédéral du 28 mars 1917 concernant l'organisation du Tribunal fédéral des assurances et la procédure à suivre devant ce tribunal est applicable par analogie à la procédure. Jusqu'à l'adaptation de cet arrêté, le Conseil fédéral pourra édicter par voie d'ordonnance les prescriptions nécessaires.

Art. 9

Subventions

¹ Pour faire face aux dépenses résultant du versement de prestations complémentaires aux bénéficiaires de l'assurance-vieillesse et survivants, les cantons reçoivent des subventions provenant du fonds

spécial de la Confédération, institué en vertu de l'article 111 de la loi sur l'assurance-vieillesse et survivants, et pour subvenir aux dépenses en faveur des bénéficiaires de rentes et d'allocations pour impotents de l'assurance-invalidité, des subventions provenant des recettes générales de la Confédération.

² Les subventions sont réparties en fonction de la capacité financière des cantons; elles couvrent $33 \frac{1}{3}$ au moins et $66 \frac{2}{3}$ pour cent au plus des dépenses affectées par chaque canton au versement des prestations complémentaires.

³ Le Conseil fédéral fixe le montant des subventions et détermine les modalités de versement.

B. LES PRESTATIONS DES INSTITUTIONS D'UTILITÉ PUBLIQUE

Art. 10

¹ Il est alloué annuellement :

Subventions

- a. Un montant maximum de 3 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 pour la jeunesse.

² Les subventions en faveur des fondations suisses pour la vieillesse et pour la jeunesse sont prélevées sur le fonds spécial de la Confédération prévu par l'article 111 de la loi sur l'assurance-vieillesse et survivants, et la subvention en faveur de l'association suisse Pro Infirmis, sur les recettes générales de la Confédération.

³ Le Conseil fédéral fixe le montant des subventions annuelles. Il édicte des prescriptions sur leur répartition entre les organes centraux, cantonaux et régionaux des institutions d'utilité publique.

Art. 11

¹ Les subventions sont allouées aux institutions

Emploi

- a. Pour verser des prestations uniques ou périodiques aux ressortissants suisses nécessiteux qui sont domiciliés en Suisse et qui bénéficient d'une rente de l'assurance-vieillesse et survivants ou de l'assurance-invalidité;
- b. Pour verser des prestations uniques ou périodiques à des ressortissants étrangers et à des apatrides nécessiteux qui sont domiciliés en

Suisse et y résident depuis dix ans au moins, à la condition qu'un événement assuré au sens de la loi sur l'assurance-vieillesse et survivants ou de la loi sur l'assurance-invalidité se soit réalisé;

c. Pour subvenir aux dépenses résultant de prestations en nature ou en services en faveur de vieillards, d'orphelins ou d'invalides.

² Les personnes qui tombent, de manière durable, à la charge de l'assistance publique ne peuvent pas être mises au bénéfice des prestations prévues au premier alinéa, lettres a et b.

³ Les institutions d'utilité publique établiront des directives sur les conditions d'emploi des subventions.

⁴ Le Conseil fédéral peut édicter des prescriptions complémentaires sur l'emploi des subventions et délimiter le champ d'activité des diverses institutions.

C. LES DISPOSITIONS COMMUNES

Art. 12

Insaisissabilité
des prestations

Les prestations au sens de la présente loi sont incessibles et ne peuvent être données en gage; elles sont soustraites à toute exécution forcée. Toute cession ou mise en gage est nulle et de nul effet.

Art. 13

Obligation
de renseigner
et de garder
le secret

¹ Les autorités administratives et judiciaires de la Confédération, des cantons et des communes sont tenues de fournir gratuitement aux organes publics responsables du versement des prestations au sens de la présente loi tous les renseignements qui leur sont nécessaires.

² Les organes chargés de l'application de la présente loi sont tenus de garder le secret sur leurs constatations et observations.

Art. 14

Surveillance de
la Confédération

¹ Le Conseil fédéral surveille l'application de la présente loi. Il veille à coordonner l'activité des cantons et des institutions d'utilité publique et vérifie l'emploi qu'ils font des sommes qui leur sont remises.

² Les cantons et les institutions d'utilité publique doivent fournir aux autorités désignées par le Conseil fédéral tous les renseignements utiles et leur soumettre toutes les pièces dont elles ont besoin pour leur contrôle. Ils sont en outre tenus de présenter chaque année au Conseil fédéral leur rapport et leurs comptes, et d'y joindre les données statistiques requises.

³ Le Conseil fédéral peut réduire ou supprimer la subvention au canton ou à la fondation qui n'en ferait pas un usage conforme aux dispositions de la présente loi ou à ses prescriptions d'exécution.

Art. 15

¹ Les cantons qui prétendent des subventions pour l'octroi des prestations complémentaires conformément à la présente loi doivent soumettre leurs prescriptions en la matière au Conseil fédéral pour approbation. Le Conseil fédéral peut subordonner l'octroi de subventions à la modification ou à la non-application de certaines dispositions.

Approbation
des prescriptions
cantonales

² Les directives des institutions d'utilité publique doivent être approuvées par l'Office fédéral des assurances sociales; elles lient leurs organes.

Art. 16

¹ Celui qui, par des indications fausses ou incomplètes, ou de toute autre manière, aura obtenu d'un canton ou d'une institution d'utilité publique, pour lui-même ou pour autrui, l'octroi indû d'une prestation au sens de la présente loi,

Dispositions
pénales

celui qui, par des indications fausses ou incomplètes, ou de toute autre manière, aura obtenu sans droit une subvention au sens de la présente loi,

celui qui n'aura pas observé l'obligation de garder le secret ou aura, dans l'application de la présente loi, abusé de sa fonction en tant qu'organe, fonctionnaire ou employé au détriment de tiers ou pour son propre profit,

sera puni, à moins qu'il ne s'agisse d'un crime ou délit frappé d'une peine plus élevée par le code pénal, de l'emprisonnement pour six mois au plus ou d'une amende de dix mille francs au plus. Les peines peuvent être cumulées.

² Celui qui, en violation de son obligation, donne sciemment des renseignements inexacts ou refuse d'en donner,

celui qui s'oppose à un contrôle ordonné par l'autorité compétente ou le rend impossible de toute autre manière,

sera puni d'une amende de cinq cents francs au plus, à moins qu'il ne s'agisse d'un cas prévu par le premier alinéa.

³ L'article 90 de la loi sur l'assurance-vieillesse et survivants est applicable.

D. DISPOSITIONS FINALES ET TRANSITOIRES

Art. 17

¹ Les subventions octroyées aux cantons et aux fondations en vertu de l'arrêté fédéral du 8 octobre 1948 concernant l'emploi des ressources prélevées sur les excédents de recettes des fonds centraux

Abrogation de
l'aide actuelle
à la vieillesse et
aux survivants

de compensation et attribués à l'assurance-vieillesse et survivants cessent d'être allouées dès que les subventions prévues par la présente loi commencent à être versées.

² L'arrêté fédéral mentionné au premier alinéa est abrogé avec effet au 31 décembre 1965. Un éventuel excédent du fonds de réserve sera viré au fonds spécial de la Confédération institué en vertu de l'article 111 de la loi sur l'assurance-vieillesse et survivants. Les cantons qui, au premier janvier 1966, n'ont pas encore édicté de prescriptions sur les prestations complémentaires conformément à la présente loi continuent à toucher, jusqu'à l'adoption de telles prescriptions mais au plus tard pendant deux ans, une subvention du fonds spécial de la Confédération, d'un montant identique à celui qui leur revient en 1964 en vertu de l'arrêté fédéral mentionné au premier alinéa.

³ Les cantons qui ont institué un régime de prestations complémentaires conformément à la présente loi peuvent en exclure du bénéfice les ressortissants de cantons qui n'ont pas adopté de prescriptions en la matière pendant cinq années au plus dès leur établissement dans le canton.

⁴ Le Conseil fédéral peut édicter des prescriptions particulières pour faciliter le passage de l'ancienne aide cantonale à la vieillesse, aux survivants et aux invalides au régime prévu par la présente loi.

⁵ Le Conseil fédéral peut charger les institutions d'utilité publique d'assumer, dans des cas d'espèce, la continuation du paiement de prestations prévues par l'ancienne aide cantonale à la vieillesse, aux survivants et aux invalides.

Art. 18

L'article 98 de la loi sur l'assurance-vieillesse et survivants est abrogé.

Art. 19

¹ Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur de la présente loi.

² Le Conseil fédéral est chargé de l'exécution; il édicte les prescriptions nécessaires à cet effet.

Aide complémentaire à la vieillesse et aux survivants

Bénéficiaires et prestations en 1962

Tableau I

Cantons (* sans institution cantonale d'aide)	Bénéficiaires de prestations (1)	Somme des prestations en milliers de francs	Prestation moyenne pour personnes seules en francs
1	2	3	4
Zurich	28 804	34 058	1 045
Berne	16 056	10 378	577
*Lucerne	2 227	450	175
*Uri	333	68	169
*Schwyz	928	178	169
*Unterwald-le-Haut	381	61	138
*Unterwald-le-Bas	205	42	165
*Glaris	397	100	231
Zoug	641	229	321
*Fribourg	1 594	516	263
Soleure	2 895	1 305	393
Bâle-Ville	5 809	8 947	1 436
Bâle-Campagne	1 918	637	293
Schaffhouse	2 261	1 188	472
*Appenzell Rh.-Ext.	674	207	276
Appenzell Rh.-Int.	222	105	427
Saint-Gall	4 659	3 416	645
Grisons	3 104	969	266
Argovie	1 749	392	194
Thurgovie	1 718	405	213
Tessin	5 974	1 843	278
Vaud	3 706	2 901	720
Valais	2 489	1 013	366
Neuchâtel	4 208	3 923	831
Genève	4 932	8 961	1 679
Suisse	97 884 (2)	82 292 (3)	748

(1) Les couples, les familles de veuves et les orphelins doubles ne représentent chacun qu'un bénéficiaire.

(2) 104 375 bénéficiaires, si l'on tient compte de 6491 orphelins simples.

(3) Ce montant se décompte comme suit:

74,8 millions de francs pour l'aide cantonale;

6,5 millions de francs pour la fondation pour la vieillesse;

1,0 million de francs pour la fondation pour la jeunesse.

Prestations complémentaires

Bases de calculs

Tableau 2

Cantons	Rentiers AVS et AI ⁽¹⁾ 1965	Cotes de besoin en pour cent		Prestation complémentaire moyenne pour personnes seules en francs	
		Minimum ⁽²⁾	Maximum ⁽³⁾	Minimum ⁽²⁾	Maximum ⁽³⁾
1	2	3	4	5	6
Zurich	128 100	16,3	22,9	572	920
Berne	128 300	21,3	29,6	576	932
Lucerne	33 600	21,3	29,6	576	932
Uri	4 000	36,4	49,7	582	948
Schwyz	11 000	36,4	49,7	582	948
Unterwald-le-Haut	3 100	36,4	49,7	582	948
Unterwald-le-Bas	2 600	26,3	36,6	576	932
Glaris	6 100	21,3	29,6	576	932
Zoug	6 000	18,7	26,1	574	927
Fribourg	22 200	36,4	49,7	582	948
Soleure	24 500	18,7	26,1	574	927
Bâle-Ville	33 800	16,3	22,9	572	920
Bâle-Campagne	16 700	18,7	26,1	574	927
Schaffhouse	9 500	21,3	29,6	576	932
Appenzell Rh.-Ext.	9 400	26,3	36,6	576	932
Appenzell Rh.-Int.	2 400	36,4	49,7	582	948
Saint-Gall	50 000	26,3	36,6	576	932
Grisons	21 400	36,4	49,7	582	948
Argovie	44 400	21,3	29,6	576	932
Thurgovie	23 200	26,3	36,6	576	932
Tessin	32 000	26,3	36,6	576	932
Vaud	64 400	21,3	29,6	576	932
Valais	24 700	36,4	49,7	582	948
Neuchâtel	22 100	18,7	26,1	574	927
Genève	36 700	16,3	22,9	572	920
Suisse	760 200	22,3	30,9	576	932

(¹) Un couple ne représente qu'un bénéficiaire. L'effectif a été converti en bénéficiaires à l'année.

(²) Limite de revenu pour personnes seules: 2400 francs par année.

(³) Limite de revenu pour personnes seules: 3000 francs par année.

Prestations complémentaires

Bénéficiaires et charges annuelles

Tableau 3

Cantons 1	Nombre de bénéficiaires		Charges annuelles en millions de francs	
	Minimum ⁽¹⁾ 2	Maximum ⁽²⁾ 3	Minimum ⁽¹⁾ 4	Maximum ⁽²⁾ 5
Zurich	20 900	29 300	13,1	29,8
Berne	27 300	38 000	17,6	39,4
Lucerne	7 200	9 900	4,2	9,6
Uri	1 500	2 000	0,9	2,0
Schwyz	4 000	5 500	2,5	5,5
Unterwald-le-Haut	1 100	1 500	0,7	1,6
Unterwald-le-Bas	700	900	0,4	0,9
Glaris	1 300	1 800	0,8	1,9
Zoug	1 100	1 500	0,7	1,5
Fribourg	8 100	11 000	5,1	11,2
Soleure	4 600	6 400	2,9	6,6
Bâle-Ville	5 500	7 700	3,4	7,8
Bâle-Campagne	3 100	4 300	2,0	4,6
Schaffhouse	2 000	2 800	1,3	2,9
Appenzell Rh.-Ext.	2 500	3 400	1,6	3,6
Appenzell Rh.-Int.	900	1 200	0,6	1,3
Saint-Gall	13 100	18 300	8,4	18,6
Grisons	7 800	10 600	5,0	11,2
Argovie	9 500	13 100	5,9	13,2
Thurgovie	6 100	8 500	3,8	8,8
Tessin	8 400	11 700	5,4	12,2
Vaud	13 700	19 000	9,0	20,2
Valais	9 000	12 300	5,9	13,2
Neuchâtel	4 100	5 800	2,6	6,0
Genève	6 000	8 400	3,9	8,7
Suisse	169 500	234 900	107,7 ⁽³⁾	242,3 ⁽³⁾

(1) Limite de revenu pour personnes seules: 2400 francs par année.

(2) Limite de revenu pour personnes seules: 3000 francs par année.

(3) Sans les subventions aux 3 institutions d'utilité publique (maximum: 5,7 millions).

Prestations complémentaires

Financement incombant à la Confédération et aux cantons

Montants en millions de francs

Tableau 4

Cantons (1)	Limite de revenu inférieure			Limite de revenu supérieure		
	Charge totale	Confédération	Cantons	Charge totale	Confédération	Cantons
1	2	3	4	5	6	7
Zurich (1/3)	13,1	4,4	8,7	29,8	9,9	19,9
Berne (1/2)	17,6	8,8	8,8	39,4	19,7	19,7
Lucerne (1/2)	4,2	2,1	2,1	9,6	4,8	4,8
Uri (2/3)	0,9	0,6	0,3	2,0	1,3	0,7
Schwyz (2/3)	2,5	1,7	0,8	5,5	3,7	1,8
Unterwald-le-Haut (2/3)	0,7	0,5	0,2	1,6	1,1	0,5
Unterwald-le-Bas . (1/3)	0,4	0,1	0,3	0,9	0,3	0,6
Glaris (1/3)	0,8	0,3	0,5	1,9	0,6	1,3
Zoug (1/3)	0,7	0,2	0,5	1,5	0,5	1,0
Fribourg (2/3)	5,1	3,4	1,7	11,2	7,5	3,7
Soleure (1/3)	2,9	1,0	1,9	6,6	2,2	4,4
Bâle-Ville (1/3)	3,4	1,1	2,3	7,8	2,6	5,2
Bâle-Campagne . . . (1/3)	2,0	0,7	1,3	4,6	1,5	3,1
Schaffhouse (1/3)	1,3	0,4	0,9	2,9	1,0	1,9
Appenzell Rh.-Ext. (1/2)	1,6	0,8	0,8	3,6	1,8	1,8
Appenzell Rh.-Int. (2/3)	0,6	0,4	0,2	1,3	0,9	0,4
Saint-Gall (1/2)	8,4	4,2	4,2	18,6	9,3	9,3
Grisons (2/3)	5,0	3,3	1,7	11,2	7,5	3,7
Argovie (1/3)	5,9	2,0	3,9	13,2	4,4	8,8
Thurgovie (1/2)	3,8	1,9	1,9	8,8	4,4	4,4
Tessin (1/2)	5,4	2,7	2,7	12,2	6,1	6,1
Vaud (1/2)	9,0	4,5	4,5	20,2	10,1	10,1
Valais (2/3)	5,9	3,9	2,0	13,2	8,8	4,4
Neuchâtel (1/3)	2,6	0,9	1,7	6,0	2,0	4,0
Genève (1/3)	3,9	1,3	2,6	8,7	2,9	5,8
Suisse	107,7	51,2	56,5	242,3	114,9	127,4

(1) Les nombres entre parenthèses représentent la participation de la Confédération. Classification des cantons en 3 groupes conformément à l'arrêté du Conseil fédéral du 1^{er} novembre 1963 concernant l'échelonnement des subventions fédérales d'après la capacité financière des cantons pour les années 1963, 1964 et 1965.

MESSAGE du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale relatif à un projet de loi sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité (Du 21 septembre 1964)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1964
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	40
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	9058
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	08.10.1964
Date	
Data	
Seite	705-750
Page	
Pagina	
Ref. No	10 097 473

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.