

Feuille Fédérale

Berne, le 24 décembre 1971 123^e année Volume II

N° 51

Paraît, en règle générale, chaque semaine. Prix: 44 francs par an; 26 francs pour six mois; étranger: 58 francs par an, plus la taxe postale d'abonnement ou de remboursement.

11076

Message
du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale
à l'appui d'un projet portant révision de la constitution
dans le domaine de la prévoyance vieillesse, survivants et invalidité
et rapport sur l'initiative populaire
pour une véritable retraite populaire

(Du 10 novembre 1971)

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs,

Nous avons l'honneur de vous soumettre un projet de nouvelles dispositions constitutionnelles dans le domaine de la prévoyance vieillesse, survivants et invalidité (art. 34^{quater}, 32^{bis}, 9^e al., et 41^{bis}, 1^{er} al., let. c), et de vous présenter notre rapport sur l'initiative populaire pour une véritable retraite populaire, déposée par le Parti suisse du travail le 2 décembre 1969.

Aperçu

Le moment est venu de résoudre dans son ensemble le problème des conséquences économiques de la vieillesse, du décès et de l'invalidité. C'est ce qui ressort notamment des trois récentes initiatives populaires tendant à la révision de l'article 34^{quater} de la constitution. Ces initiatives, si elles divergent quant aux moyens à employer, concourent finalement au même but de politique sociale: la réalisation de mesures de prévoyance véritablement suffisantes. Nous sommes à la veille d'une étape décisive dans l'édification de notre système de sécurité sociale.

Le présent message comporte trois parties. La première rappelle les dispositions constitutionnelles en vigueur et les démarches récentes entreprises en vue de la révision de ces dispositions; elle expose le problème formel qui résulte de la présence simultanée de trois initiatives populaires sur la même question constitutionnelle. La seconde partie, qui constitue notre rapport proprement dit sur l'initiative du Parti du travail, donne les motifs pour lesquels, à notre avis, il importe de recommander le rejet de cette initiative. Enfin, dans une troisième partie, nous commentons le contre-projet que nous vous proposons d'opposer à l'initiative du Parti du travail.

Ce contre-projet est fondé sur le principe des trois piliers, en faveur duquel vous vous êtes prononcés au début de 1971, après avoir débattu de notre rapport sur l'encouragement de la prévoyance professionnelle pour les cas de vieillesse, d'invalidité et de décès (FF 1970 II 569 s.). L'AVS et l'AI fédérales (1^{er} pilier) doivent être renforcées, de façon à pouvoir couvrir les besoins vitaux; les rentes doivent être adaptées au moins à l'évolution des prix. La 8^e révision de l'AVS, en vue de laquelle nous vous avons adressé notre message du 11 octobre 1971, constituera un pas important dans cette direction. La prévoyance professionnelle (2^e pilier), formée par l'ensemble des institutions de prévoyance d'entreprise, d'administration ou d'association, doit se développer parallèlement; ses prestations, ajoutées à celles de l'AVS/AI fédérale, doivent permettre aux personnes âgées, aux survivants et aux invalides de maintenir leur niveau de vie antérieur. Dans ce but, il est prévu de rendre obligatoire la prévoyance professionnelle en faveur des salariés et de la rendre accessible, à des conditions équivalentes, aux indépendants. Des mesures en faveur du deuxième pilier sont aussi envisagées sur le plan fiscal. La prévoyance individuelle (3^e pilier), qui revêt essentiellement la forme de l'épargne, sera renforcée par des mesures fiscales et par une politique facilitant l'accès à la propriété. Cet édifice social sera enfin complété par des mesures destinées à encourager la réadaptation des invalides et à appuyer les efforts entrepris en faveur des personnes âgées, des survivants et des invalides, notamment en ce qui concerne l'assistance et les soins ainsi que l'exploitation de homes.

Première partie: Généralités

.01 Les dispositions en vigueur

L'assurance-vieillesse et survivants (AVS) et l'assurance-invalidité (AI) reposent, à l'heure actuelle, sur l'article 34^{quater} de la constitution. Cette disposition, qui a été adoptée en votation populaire le 6 décembre 1925, a la teneur suivante:

Art. 34^{quater}

¹ La Confédération instituera par voie législative l'assurance en cas de vieillesse et l'assurance des survivants; elle pourra introduire ultérieurement l'assurance en cas d'invalidité.

² Elle pourra déclarer ces assurances obligatoires en général ou pour certaines catégories de citoyens.

³ Les assurances seront réalisées avec le concours des cantons; il pourra être fait appel au concours de caisses d'assurance publiques ou privées.

⁴ Les deux premières branches d'assurance seront introduites simultanément.

⁵ Les contributions financières de la Confédération et des cantons n'excéderont pas, en tout, la moitié du montant total nécessaire à l'assurance.

⁶ Dès le 1^{er} janvier 1926, la Confédération affectera à l'assurance en cas de vieillesse et à l'assurance des survivants le produit total de l'imposition du tabac.

⁷ La part de la Confédération aux recettes nettes provenant de l'imposition des eaux-de-vie sera affectée à l'assurance en cas de vieillesse et à l'assurance des survivants.

Un premier projet de loi fondé sur cette disposition constitutionnelle fut repoussé par le peuple en 1931. Il fallut attendre encore quinze ans pour que fût adoptée la loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS), qui entra en vigueur le 1^{er} janvier 1948 et constitue encore, après plusieurs révisions, la base du régime actuel. Le 1^{er} janvier 1960 vit l'entrée en vigueur de la loi fédérale du 19 juin 1959 sur l'assurance-invalidité (LAI). La LAVS et la LAI ont été complétées par une troisième loi, qui repose également sur l'article 34^{quater} de la constitution, bien qu'elle diffère considérablement, par sa conception, de la LAVS et de la LAI. Il s'agit de la loi fédérale du 19 mars 1965 sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité (LPC).

Ajoutons que l'article 34^{quater} cst. est étroitement lié aux articles 32^{bis}, 9^e alinéa, et 41^{bis}, 1^{er} alinéa, lettre c, qui permettent à la Confédération, grâce à l'imposition des boissons distillées et du tabac, de fournir à l'AVS une partie des ressources nécessaires à son financement.

.02 Démarches récentes en vue d'une révision constitutionnelle dans le domaine de la prévoyance vieillesse, survivants et invalidité

A peine la 7^e révision de l'AVS était-elle entrée en vigueur, le 1^{er} janvier 1969, qu'ont surgi de nouvelles demandes de révision. Celles-ci n'ont plus pour seul but l'amélioration de l'AVS et de l'AI en tant qu'assurances fédérales, mais s'attaquent, comme déjà l'initiative chrétienne sociale déposée le 25 août 1966 et retirée le 21 octobre 1968, au problème de la prévoyance vieillesse, survivants et invalidité dans son ensemble. C'est ainsi que trois nouvelles initiatives populaires ont été déposées en l'espace de quelques mois:

- l'initiative pour une véritable retraite populaire, déposée le 2 décembre 1969 par le Parti suisse du travail (ci-après: initiative du Parti du travail; cf. ch. .04);
- l'initiative pour la création de pensions populaires, déposée le 18 mars 1970 par le Parti socialiste suisse, avec l'appui de l'Union syndicale suisse (ci-après: initiative du Parti socialiste; cf. annexe);
- l'initiative pour un régime moderne de prévoyance vieillesse, survivants et invalidité, déposée le 13 avril 1970 par un comité hors parti (ci-après: initiative hors parti; cf. annexe).

Les postulats du conseiller national Kloter, du 7 octobre 1969, et du conseiller aux Etats Heimann, du 9 octobre 1969, sans exiger une révision de la constitution fédérale, demandent également l'institution d'un système de prévoyance plus étendu que le régime AVS/AI actuel.

Ajoutons encore que le 5 mars 1970 le conseiller national Hofstetter et le conseiller aux Etats Reimann ont présenté chacun une motion de même teneur

invitant le Conseil fédéral à élaborer un projet de révision de l'article 34^{quater} cst, en s'inspirant des principes contenus dans l'initiative hors parti (cf. ch. .16).

De son côté, la commission d'experts chargée par le Département de l'intérieur d'examiner les moyens propres à encourager la prévoyance professionnelle pour les cas de vieillesse, d'invalidité et de décès (désignée ci-après commission d'experts du 2^e pilier) s'est prononcée à une forte majorité pour la mise sur pied d'un régime obligatoire de prévoyance professionnelle en faveur des travailleurs. Dans son rapport du 16 juillet 1970, elle a proposé la création d'une nouvelle base constitutionnelle qui mette en évidence le rôle et la structure fondamentale de chacun des trois piliers de notre régime de prévoyance vieillesse, invalidité et survivants: l'AVS/AI, assurance d'Etat (1^{er} pilier), la prévoyance collective professionnelle (2^e pilier) et la prévoyance individuelle (3^e pilier). Ce rapport, aux conclusions duquel nous nous sommes ralliés (cf. notre rapport du 2 septembre 1970 sur l'encouragement de la prévoyance professionnelle pour les cas de vieillesse, d'invalidité et de décès, FF 1970 II 569 s.), a été approuvé dans ses grandes lignes par le Conseil national le 27 janvier et par le Conseil des Etats le 17 mars 1971, en même temps qu'étaient adoptées les motions Hofstetter et Reimann.

Il est enfin un domaine dont l'importance croissante a été mise en évidence par le rapport de la Commission d'étude des problèmes de la vieillesse, du 16 décembre 1966. Il s'agit de l'assistance et des soins à donner aux personnes âgées. La réalisation de toute une série de vœux et postulats exigerait la création d'une base constitutionnelle assez large pour permettre à la Confédération d'intervenir sans hésitation dans ce domaine, notamment au moyen de subventions.

.03 Le problème formel posé par la présence de trois initiatives

Les trois initiatives mentionnées ci-dessus concernent la même question constitutionnelle. L'article 28 de la loi sur les rapports entre les conseils, du 23 mars 1962, fixe la procédure à suivre en pareil cas: l'initiative déposée la première doit être traitée en premier lieu par l'Assemblée fédérale. Les autres initiatives le sont dans l'ordre où elles ont été déposées, mais chaque fois dans le délai d'une année à partir de la votation populaire sur la dernière initiative traitée. Dans le cas présent, cela signifie que l'initiative du Parti du travail doit être traitée la première. Puis ce sera le tour de l'initiative du Parti socialiste et, finalement, celui de l'initiative hors parti. Il est toutefois évident que si l'Assemblée fédérale décide d'opposer un contre-projet à l'initiative du Parti du travail, elle peut aussi s'inspirer des idées contenues dans les initiatives du Parti socialiste et hors parti.

Deuxième partie: Rapport sur l'initiative «Pour une véritable retraite populaire»

.04 Remarques préliminaires

L'initiative populaire «Pour une véritable retraite populaire», lancée par le Parti suisse du travail, a été déposée le 2 décembre 1969, munie de 58 085 signatures valables. Elle a la teneur suivante:

L'article 34^{quater} de la constitution fédérale est abrogé et remplacé par la disposition suivante:

La Confédération institue par voie législative l'assurance-vieillesse, l'assurance des survivants et l'assurance-invalidité. Ces assurances sont générales et obligatoires.

Les pensions accordées sont égales à 60 pour cent au moins du revenu annuel moyen des cinq années les plus favorables, mais ne peuvent être inférieures à 500 francs par mois pour les personnes seules et à 800 francs pour un couple, ni supérieures au double de ces montants. Ceux-ci seront adaptés périodiquement, dès le 1^{er} janvier 1970, en même temps que l'ensemble des pensions, à l'augmentation du coût de la vie et du produit national brut.

Les contributions de la Confédération et des cantons ne sont pas inférieures à un tiers des dépenses totales nécessaires pour l'assurance. Les personnes physiques et morales bénéficiant d'une situation économiquement privilégiée seront appelées à participer au financement de celle-ci.

La loi réglera l'incorporation des caisses d'assurance, de pensions et de prévoyance existantes dans le régime de l'assurance fédérale, en garantissant les droits acquis par les affiliés.

Du point de vue rédactionnel, il convient de signaler, au 2^e alinéa de l'initiative, une divergence entre le texte français, qui est déterminant, et le texte allemand; le texte français parle de pensions égales à 60 pour cent au moins du revenu annuel moyen, alors que le texte allemand a la teneur suivante: «Die ausbezahlten Renten entsprechen 60 Prozent des mittleren Jahreseinkommens...». Conformément à l'article 22, 4^e alinéa, de la loi sur les rapports entre les conseils, le texte allemand doit être adapté sur ce point au texte français.

L'initiative est assortie d'une clause de retrait.

Selon l'article 27 de la loi sur les rapports entre les conseils, l'Assemblée fédérale doit décider jusqu'au 2 décembre 1972 si elle approuve ou non l'initiative telle qu'elle est formulée. Le délai qui nous est imparti par l'article 29 de ladite loi pour présenter notre rapport à ce sujet échoit le 2 décembre 1971 et se trouve donc respecté.

.05 Analyse juridique

L'initiative du Parti du travail présente les caractéristiques suivantes:

.051 Assurances générales et obligatoires

Le 1^{er} alinéa du texte proposé devrait ancrer dans la constitution le principe de l'AVS et de l'AI générales et obligatoires, telles que nous les connaissons par la LAVS et la LAI. Une assurance obligatoire pour certaines catégories de la population seulement, telle qu'on l'envisageait lors de l'adoption de l'article 34^{quater} actuel, ne serait plus admissible.

.052 Conditions minimales concernant les pensions (rentes)

L'initiative fixe des conditions minimales auxquelles devraient satisfaire les rentes de l'AVS et de l'AI. Il n'est pas question de prestations d'un autre genre (p. ex. prestations de réadaptation de l'AI), mais on ne saurait déduire de ce silence qu'elles sont supprimées.

Les rentes elles-mêmes varieraient entre 500 et 1000 francs par mois pour les personnes seules, et entre 800 et 1600 francs pour les couples. En principe, elles devraient représenter au moins 60 pour cent du revenu annuel moyen des cinq meilleures années. La portée de cette règle dépendrait de la notion de pension minimale et maximale. La limite minimale de 500 francs vaudrait-elle aussi pour les rentes de veuves et d'orphelins, pour les rentes complémentaires, ainsi que pour les rentes partielles qui, à l'heure actuelle, sont calculées *pro rata temporis* (p. ex. travailleurs étrangers)? La limite maximale comprendrait-elle également l'allocation pour impotent qui, dans le système en vigueur, est payée en sus de la rente? Il s'agit là d'une question d'interprétation. A première vue, il ne semble pas que ce texte exige la refonte complète du système actuel des rentes et autres prestations de l'AVS et de l'AI, mais qu'il vise plutôt à fixer des limites minimales et maximales aux rentes entières et complètes qui, selon le régime en vigueur, servent de base de référence pour le calcul des rentes complémentaires, partielles et réduites.

Les limites minimales et maximales indiquées n'ont qu'une valeur relative, puisqu'elles devraient suivre l'évolution des prix et du produit national brut. La date de référence est le 1^{er} janvier 1970, de sorte qu'au moment de l'adoption de l'initiative, ces limites seraient notablement plus élevées.

.053 Le financement considéré du point de vue juridique

Les seuls moyens de financement mentionnés au 3^e alinéa de l'initiative sont «les contributions de la Confédération et des cantons» et la participation des «personnes physiques et morales bénéficiant d'une situation économique privilégiée». Mais faut-il en conclure que ce sont là les seules ressources admises de l'assurance? Ce ne serait guère compatible avec l'idée même d'assurance, qui suppose le versement de cotisations. D'ailleurs, si l'on se réfère à l'exposé des motifs qui accompagnait le texte de l'initiative lors de la cueillette des signatures, on s'aperçoit que ses promoteurs ont eu en vue une institution «financée par les pouvoirs publics, par les employeurs, par les assurés et par

les catégories sociales les plus privilégiées». Même si la teneur du 3^e alinéa de l'initiative n'est pas l'expression claire de cette conception, elle ne forme pas obstacle à sa réalisation.

La limite maximale fixée actuellement aux contributions des pouvoirs publics (la moitié du montant total nécessaire à l'assurance) est supprimée. Elle est remplacée par une limite minimale qui doit obliger les pouvoirs publics à couvrir au moins le tiers des dépenses totales de l'assurance.

L'initiative préconise la participation financière des personnes physiques et morales bénéficiant d'une situation économique privilégiée, mais on ne voit pas bien sous quelle forme. S'agit-il d'un impôt spécial perçu par la Confédération ou les cantons, afin de leur permettre de verser à l'assurance leur propre contribution, ou au contraire d'une cotisation spéciale d'assurance perçue auprès des assurés «économiquement privilégiés»? De la réponse donnée à cette question dépend aussi, dans une certaine mesure, la portée de la clause selon laquelle la Confédération et les cantons doivent supporter au moins «un tiers des dépenses totales nécessaires à l'assurance». A vrai dire, aucune des interprétations envisagées ne découle clairement du texte de l'initiative. On peut difficilement considérer une telle participation financière comme une cotisation spéciale d'assurance, car seules les personnes physiques ont qualité d'assurés, et l'initiative mentionne aussi les personnes morales. Quant à l'hypothèse selon laquelle il s'agirait d'un impôt spécial, elle paraît en contradiction avec l'exposé des motifs précité, qui énumère de manière distincte les pouvoirs publics et les catégories sociales les plus privilégiées.

Il n'est plus question d'affecter à la couverture des dépenses de l'assurance les impôts sur le tabac et sur les eaux-de-vie. Toutefois, ces deux impôts fédéraux ne seront pas touchés par l'initiative, puisqu'ils resteront inscrits dans la constitution, aux articles 32^{bis}, 9^e alinéa, et 41^{bis}, 1^{er} alinéa, lettre c.

.054 L'incorporation des institutions de prévoyance professionnelle

L'initiative propose l'intégration du deuxième pilier (prévoyance professionnelle) dans le premier pilier (assurance d'Etat), tout en réservant les droits acquis par les personnes affiliées à des caisses d'assurance, de pensions et de prévoyance. Mais les termes choisis ne permettent pas de distinguer nettement s'il s'agit là d'une simple faculté offerte aux caisses de pensions pour qu'elles puissent survivre en s'intégrant dans l'AVS/AI, par exemple sous la forme d'institutions de prévoyance reconnues, ou au contraire d'une obligation pour le législateur d'incorporer l'ensemble des institutions relevant du deuxième pilier dans le système étatique de l'AVS/AI. Cette seconde hypothèse irait très loin, puisqu'elle reviendrait à rendre impossible l'existence d'une caisse de prévoyance, d'assurance ou de pensions en dehors du système de l'assurance d'Etat. Mais même s'il devait être juridiquement possible aux institutions de prévoyance de subsister en dehors de l'AVS/AI, cette existence n'en serait

pas moins gravement compromise pour des raisons financières: l'augmentation des cotisations AVS/AI serait telle que la plupart des employeurs et des salariés seraient dans l'impossibilité pratique d'alimenter encore des institutions complémentaires (cf. .07, aspects financiers de l'initiative).

.055 Le cas du régime des prestations complémentaires (PC)

Dans le texte de l'initiative, il n'est question ni du maintien ni de la suppression du régime des PC. Il paraît toutefois douteux que celui-ci puisse être maintenu, vu la teneur précise et détaillée du 3^e alinéa relatif aux pensions. Les prestations complémentaires seraient sans doute absorbées par le régime des pensions, du fait que la rente AVS minimale pour personne seule serait plus élevée que la limite de revenu ouvrant droit aux PC. Or, si l'on compare ces deux données, même en tenant compte de l'indexation des nouvelles rentes, on s'apercevra que les améliorations ainsi obtenues par les bénéficiaires de prestations complémentaires, donc les économiquement faibles, seraient relativement minces. En effet, le minimum vital réellement garanti par le régime des PC est supérieur au niveau purement numérique fixé dans la loi, grâce aux déductions admises du revenu déterminant (p. ex. déductions des frais de maladie, déductions pour loyers).

.06 Comparaison avec les autres initiatives

Les trois initiatives ont ceci de commun qu'elles s'efforcent de résoudre dans son ensemble le problème des conséquences économiques de la vieillesse, du décès et de l'invalidité. Mais en revanche, elles diffèrent sur l'ampleur de la protection à accorder et sur les moyens d'y parvenir.

.061 Conception générale

L'initiative du Parti du travail mise sur l'assurance générale et obligatoire instituée par l'Etat, le deuxième pilier devant en principe être intégré dans le premier.

L'initiative du Parti socialiste veut fortifier l'assurance d'Etat, qu'elle qualifie d'assurance de base, de façon à couvrir les besoins vitaux. Mais elle préconise en outre le développement d'une assurance complémentaire obligatoire en faveur des travailleurs (facultative pour les personnes de condition indépendante), assurance au sein de laquelle les caisses de pensions et d'assurance privées et publiques pourraient, sous certaines conditions, jouer un rôle important.

Quant à l'initiative hors parti, elle propose d'ancrer dans la constitution le principe dit des trois piliers, qui implique un judicieux équilibre entre l'AVS/AI, la prévoyance professionnelle et la prévoyance individuelle. La prévoyance professionnelle serait rendue obligatoire pour les travailleurs. Des mesures analogues pourraient être prises en faveur des personnes de condition indépendante.

.062 Protection minimale

L'initiative du Parti du travail propose une double protection minimale: en valeur absolue, une rente mensuelle indexée de 500 francs au moins pour les personnes seules et de 800 francs pour les couples; en valeur relative, 60 pour cent du revenu annuel moyen des cinq meilleures années.

Selon l'initiative du Parti socialiste, les prestations de l'assurance de base devraient couvrir au moins les besoins vitaux. Avec les prestations de l'assurance complémentaire, elles devraient garantir 60 pour cent du revenu déterminant du travail. Le plafond du revenu assurable étant fixé à deux fois et demie le revenu général moyen du travail, cela permettrait de faire profiter de cette protection minimale non seulement les catégories de revenus inférieurs, mais aussi des catégories de revenus relativement élevés.

Selon l'initiative hors parti, les besoins vitaux devraient être couverts par l'assurance d'Etat AVS/AI; la prévoyance complémentaire devrait garantir aux bénéficiaires un «revenu adapté à leur niveau de vie antérieur».

.063 Financement

Le rôle des pouvoirs publics dans le financement de l'assurance d'Etat diffère considérablement d'une initiative à l'autre.

Pour l'initiative du Parti du travail, la Confédération et les cantons devraient supporter au moins le tiers des dépenses totales. La limite supérieure des contributions des pouvoirs publics (actuellement la moitié) serait supprimée.

L'initiative du Parti socialiste, elle, prévoit que les contributions des pouvoirs publics pourraient varier entre le tiers au minimum et la moitié au maximum des dépenses totales de l'assurance de base. L'assurance complémentaire serait financée exclusivement par les employeurs et les assurés.

L'initiative hors parti voudrait limiter la participation possible des pouvoirs publics à un tiers au maximum des dépenses totales de l'assurance d'Etat. Elle limite à 8 pour cent le taux de cotisations des assurés. La prévoyance professionnelle devrait être financée sans l'appoint des pouvoirs publics.

Nous reviendrons plus en détail sur certaines particularités de ces initiatives dans nos commentaires du contre-projet (3^e partie).

.07 Aspects financiers de l'initiative

.071 Répercussions financières pour la période de 1973 à 1982

Comme pour les autres initiatives, nous avons établi des budgets moyens pour juger des répercussions financières consécutives à l'initiative du Parti du travail. Les bases de calcul étant ici les mêmes que dans la 8^e révision de l'AVS (FF 1971 II 1057), il en résulte que les prestations et le financement

sont conçus avant tout en fonction d'un indice des salaires AVS de 500 points, niveau atteint vers 1975. Nous avons d'abord opéré avec des modèles statiques, puis, sur la base de ceux-ci, nous avons tiré certaines conclusions sommaires quant aux conditions dynamiques, d'où il s'ensuit toujours une aggravation des charges financières.

Si cette initiative devait aboutir, elle entraînerait pour l'AVS et l'AI des dépenses qui, en moyenne, équivaldraient à 21,6 pour cent des salaires, soit 16,6 milliards par an, au cours de la période décennale de financement s'étendant de 1973 à 1982. Durant le même laps de temps, la quote-part assumée par les pouvoirs publics s'élèverait au moins au tiers des charges, soit en tout cas 5,5 milliards en moyenne par année. Si l'on tient compte de l'augmentation envisagée de l'impôt sur les cigarettes, environ 1,5 milliard pourrait être tiré des recettes courantes résultant de l'imposition du tabac et de l'alcool, alors que, pour le solde de 4 milliards, la Confédération et les cantons devraient recourir à d'autres ressources. En partie, cette somme pourrait provenir d'impôts grevant les personnes physiques et morales qui jouissent d'une situation économique privilégiée. Quant à la charge totale incombant aux assurés et aux employeurs durant la période de 1973 à 1982, elle serait ainsi de 14,4 pour cent des salaires. Les intérêts du fonds de compensation de l'AVS sont pris en compte dans ce budget de telle façon que le fonds croisse peu à peu jusqu'à atteindre le montant des dépenses annuelles au cours de la période indiquée plus haut.

Nous pensons avoir ainsi clairement montré que cette initiative aurait de graves répercussions sur le plan financier, en particulier pour les pouvoirs publics. Rien de très étonnant à cela puisqu'elle prévoit l'incorporation des caisses de pensions existantes dans le régime AVS/AI. Comme l'initiative en question réclame aussi l'adaptation des rentes à l'évolution du coût de la vie et du produit national brut, il faudrait encore compter avec une hausse des charges d'environ 15 pour cent par rapport aux chiffres mentionnés plus haut et répondant à des conditions statiques (indice des salaires AVS de 500 points). Ainsi, pour garantir l'équilibre financier du régime AVS/AI durant la période de 1973 à 1982, les assurés et leurs employeurs devraient verser des cotisations atteignant quelque 16 ou 17 pour cent des salaires selon le développement effectif des prix et des revenus. Par la suite, les taux de cotisations devraient encore faire l'objet de nouvelles hausses, du fait que le nombre des rentiers continuera à croître plus fortement que celui des cotisants; le nombre de bénéficiaires par tête de cotisants – aussi appelé «pourcentage de rentiers» – dont l'influence sur l'évolution de la charge assumée par les cotisants est très importante, poursuivant ainsi sa progression au cours des années. Ce phénomène est dû à la prolongation de la durée moyenne de vie, en particulier chez les rentiers, et à la redistribution de la population entre les différentes classes d'âge qui en résulte.

Si l'on maintient le système actuel de cotisations de l'AVS/AI, lequel n'a d'ailleurs pas été remis en question, les cotisants se rattachant aux classes infé-

rieures de revenu auraient à verser à l'AVS/AI, selon cette initiative, des cotisations égales à peu près au double de celles qu'entraîne notre contre-projet, sans pour autant que les rentes représentent le double de celles que nous prévoyons. L'augmentation des prestations revenant en particulier aux bénéficiaires de prestations complémentaires ne serait que de peu d'importance malgré des cotisations doubles.

.072 Comparaisons financières avec les autres initiatives

Les chiffres indiqués ci-après quant aux répercussions financières n'ayant pu être déduits qu'en partie du texte original des initiatives, il a fallu recourir à certaines évaluations. D'autres interprétations que la nôtre (formule de rente, etc.) seraient toutefois encore compatibles avec les textes proposés.

Outre les budgets moyens se rapportant à des périodes décennales, les dépenses calculées à long terme et présentées sous forme d'annuités perpétuelles présentent aussi souvent un certain intérêt. C'est pourquoi nous en avons aussi fait mention dans les tableaux qui suivent. La somme annuelle moyenne des salaires (indice des salaires AVS de 500 points à partir de 1975) s'élevant à 77 milliards pour les années 1973 à 1982 et à 85 milliards à longue échéance, les dépenses peuvent dès lors aussi s'exprimer à l'aide des pourcentages suivants:

Dépenses annuelles moyennes pour l'AVS/AI, en pour-cent des salaires

(Indice des salaires AVS de 500 points)

Initiatives	Période 1973-1982	A long terme (période illimitée à partir de 1973)
Parti du travail	21,6	24,9
Parti socialiste	14,1	16,2
Hors parti ¹⁾	12,5	14,3

¹⁾ Compte tenu des prestations complémentaires à l'AVS/AI

La charge incombant aux assurés et aux employeurs dépend pour une bonne part des contributions dues par les pouvoirs publics. Afin de faciliter les comparaisons, nous avons admis ici qu'un tiers des dépenses totales serait couvert par les deniers publics, cette quote-part figurant d'ailleurs dans chacune des initiatives, que ce soit comme minimum ou comme maximum. Les assurés et les employeurs devraient donc, selon ces hypothèses, compter ensemble avec les taux globaux suivants de cotisations pour l'AVS/AI:

Taux globaux de cotisations ¹⁾ pour l'AVS/AI, en pour-cent des salaires

(Indice des salaires AVS de 500 points;
sans les contributions des pouvoirs publics)

Initiatives	Période 1973-1982	A long terme (période illimitée à partir de 1973)
Parti du travail	14,4	16,2
Parti socialiste	9,3	10,4
Hors parti	8,2	9,2

¹⁾ Taux afférents à des conditions statiques; en cas de conditions dynamiques, majoration d'environ 15 pour cent des chiffres indiqués si le taux d'accroissement annuel des salaires et des rentes est de 5 pour cent

Ces taux de cotisations se rapportent au modèle statique de calcul. Mais l'initiative du Parti du travail prévoyant aussi l'adaptation de toutes les rentes à l'évolution des prix et des revenus, il convient pour cette initiative de tabler plutôt sur le taux de cotisations majoré dont il est question dans la note explicative du tableau ci-dessus.

On comprendra facilement que si l'initiative du Parti du travail exige pour l'AVS/AI les taux de cotisations les plus élevés, c'est qu'elle prévoit l'incorporation dans le régime de l'AVS/AI (1^{er} pilier) des caisses de pensions et autres caisses du même genre, donc l'intégration des institutions qui, en vertu de la conception actuelle de la prévoyance, se rattachent au deuxième pilier. Les initiatives du Parti socialiste et du comité hors parti demandent en revanche que la prévoyance professionnelle (2^e pilier) soit encore développée, tout en envisageant d'y consacrer des cotisations de quelque 8 pour cent des salaires en moyenne. Ces différences de conception ne sauraient être négligées lorsqu'on cherche à porter un jugement d'ensemble sur les initiatives. On trouvera dans le tableau ci-après quelques renseignements sommaires sur la charge globale qu'implique chacune des trois initiatives.

Charge globale à long terme, en pour-cent des salaires

(Valeurs moyennes rapportées à la somme totale des salaires AVS;
indice des salaires AVS de 500 points)

Initiatives	AVS/AI	Caisses de pensions	Ensemble
Parti du travail	24,9	—	24,9
Parti socialiste	16,2	8,0	24,2
Hors parti ¹⁾	14,3	8,0	22,3

¹⁾ Compte tenu des prestations complémentaires à l'AVS/AI

Des comparaisons correctes ne sauraient se faire sur la base de ces seules données, du fait que le plafond de revenu jusqu'au niveau duquel la personne seule recevrait de l'AVS/AI et de la caisse de pensions une rente totale de 60 pour cent des salaires varie avec les initiatives. Si, du point de vue financier, on voulait réduire les trois initiatives à un dénominateur commun, en garantissant par exemple une rente totale de 60 pour cent du salaire jusqu'à un plafond égal au double du revenu moyen annuel de l'ensemble des cotisants, la charge serait à long terme, ainsi que cela a été indiqué, à peu près la même pour les initiatives du Parti socialiste et du comité hors parti; avec l'initiative du Parti du travail – où le plafond de revenu est relativement bas – assortie d'une assurance complémentaire pour les revenus de niveau moyen à élevé, on obtiendrait en revanche un taux de charge total supérieur. Même sans assurance complémentaire, l'initiative du Parti du travail est celle qui entraînerait les frais les plus importants en raison des surassurances qu'elle implique à certains égards, la rente de couple, par exemple, y étant supérieure au salaire net, c'est-à-dire au salaire brut moins les cotisations dues à l'AVS/AI.

.08 Effets sur l'économie nationale

Les moyens nécessaires au financement d'une prévoyance vieillesse, invalidité et survivants suffisante doivent être fournis par les contributions des assurés, des employeurs et des pouvoirs publics. Nous avons indiqué sous chiffre .072 quelle était l'ampleur de ces moyens, un tiers au moins du montant mentionné étant à la charge des pouvoirs publics. Il faut se demander, cependant, s'il convient d'avoir recours dans une mesure importante à des subventions, car cela revient à procéder par voie fiscale à de nouvelles redistributions dont les effets sont incertains.

Outre la charge financière étendue qu'elle entraîne, ce sont surtout les conséquences qu'aurait l'initiative du Parti du travail sur la formation de capital qui jouent un grand rôle, les prestations étant financées, dans une proportion considérable, selon le système de la répartition. Le rythme de formation des capitaux nécessaires à l'économie s'en trouverait ralenti (sur l'importance de l'épargne, v. ch. .15). En outre, les capitaux déjà accumulés diminueraient.

Dès lors, l'économie nationale disposerait de moyens réduits pour ses investissements: l'économie privée aurait moins de ressources à sa disposition pour les placements financés par voie d'emprunts obligataires et pour la construction de logements; le développement de l'infrastructure, dont le secteur public est responsable, ressentirait également les effets de la raréfaction des capitaux en provenance des caisses de pensions.

.09 Conclusions

Il ressort des considérations qui précèdent que notre régime de prévoyance vieillesse, survivants et invalidité est arrivé à un tournant. L'alternative est la

suivante: ou bien l'on maintient le système des trois piliers (ou pour le moins des deux piliers) en renforçant considérablement tout à la fois l'AVS/AI et la prévoyance professionnelle, notamment en rendant celle-ci obligatoire pour les travailleurs; ou bien l'on renforce unilatéralement le système d'assurances d'Etat AVS/AI, ce qui réduirait d'autant le champ d'activité des institutions de prévoyance des entreprises, associations et administrations. Nous sommes d'avis que la préférence doit être donnée à la première de ces conceptions, qui a d'ailleurs été approuvée très largement lors des débats consacrés au rapport de la commission d'experts du deuxième pilier. L'initiative du Parti du travail est incompatible avec cette conception.

A ces raisons de principe viennent s'ajouter les motifs d'ordre financier et économique que nous vous exposons ci-dessus. La révision demandée par l'initiative exigerait des moyens financiers si considérables, et dans un si bref délai, que les pouvoirs publics et l'économie auraient peine à trouver les ressources nécessaires pour faire face à d'autres besoins actuels tout aussi urgents, dans le domaine du logement, de l'assurance-maladie, de l'éducation et de la lutte contre la pollution, par exemple. Elle entraînerait probablement aussi, à plus ou moins brève échéance, la disparition ou l'étatisation de la plupart des institutions de prévoyance des entreprises, associations professionnelles et administrations, et la démobilitation des capitaux réservés à des fins de prévoyance. Le déséquilibre du marché des capitaux qui en résulterait risquerait de provoquer des troubles graves dans divers domaines de l'économie. Enfin, même sur le plan social, le système préconisé par l'initiative est loin d'être parfait puisque, comme on l'a vu ci-dessus, il pourrait aboutir à désavantager les personnes dont les revenus sont les plus modestes. Pour l'ensemble de ces motifs, nous sommes d'avis que l'initiative du Parti du travail doit être rejetée.

Nous estimons en outre que l'objectif à atteindre, à savoir assurer à chacun un minimum vital suffisant et une existence digne d'être vécue, peut être réalisé par d'autres moyens plus adéquats: d'une part, en améliorant de manière substantielle les rentes de l'AVS/AI (1^{er} pilier) comme nous le proposons dans notre message relatif à la 8^e révision de l'AVS, et, d'autre part, en insérant dans la constitution des dispositions nouvelles qui permettront de renforcer de manière décisive la prévoyance professionnelle (2^e pilier) et d'encourager efficacement la prévoyance individuelle (3^e pilier). Tel est l'objet du projet ci-joint que nous vous proposons d'adopter comme contre-projet à l'initiative du Parti du travail.

Troisième partie: Le contre-projet

.10 De la nécessité d'un contre-projet sur le plan constitutionnel

L'initiative du Parti du travail tend certes à une modification de la constitution fédérale. Mais les améliorations qu'elle propose pourraient de toute évidence être obtenues aussi par la seule voie législative, sans modification

de l'article 34^{quater} cst. actuel. L'existence de cette initiative ne justifie pas, à elle seule, la préparation d'un contre-projet constitutionnel.

Par ailleurs, du point de vue strictement juridique, il ne paraît pas exclu que l'on puisse également réaliser, sur la base de l'article 34^{quater} cst. actuel, la plupart des réformes envisagées ci-après, en particulier l'établissement d'un régime obligatoire de prévoyance professionnelle. Les termes de cet article, de même que les travaux préparatoires qui ont précédé son adoption, montrent en effet que le texte constitutionnel voté en 1925 laisse au législateur le choix entre plusieurs systèmes, et que celui-ci n'a pas épuisé sa compétence dans ce domaine en édictant la LAVS, la LAI et la LPC. Seules certaines améliorations prévues dans le domaine fiscal et dans celui de l'aide aux personnes âgées, aux veuves, orphelins et invalides ne pourraient être obtenues avec toute l'ampleur désirée que moyennant revision de la constitution.

Toutefois, même si l'on admet que, juridiquement, la mise sur pied d'un régime obligatoire de prévoyance professionnelle peut être réalisée par une simple loi, il s'agit cependant là d'une extension profonde du système de prévoyance auquel nous sommes habitués depuis 1948. Aussi serait-il souhaitable que le peuple et les cantons aient la possibilité de se prononcer sur cette nouvelle forme de sécurité sociale. La revision de l'article 34^{quater} cst. permettra au citoyen de donner son avis sur une question de la plus haute importance pour l'avenir.

Enfin, on ne saurait oublier qu'il existe, outre l'initiative du Parti du travail, deux autres initiatives constitutionnelles qui devront être soumises au vote populaire si elles ne sont pas retirées préalablement.

Dans ces conditions, il apparaît nécessaire d'opposer à l'initiative du Parti du travail un contre-projet constitutionnel. Lors des débats relatifs au rapport de la commission d'experts du deuxième pilier, au cours desquels furent adoptées les motions Hofstetter et Reimann déjà citées, les deux conseils se sont d'ailleurs clairement prononcés dans ce sens.

.11 Travaux préparatoires et procédure de consultation

Sitôt après que nous eûmes approuvé les conclusions de la commission d'experts du deuxième pilier (cf. notre rapport à ce sujet du 2 septembre 1970, FF 1970 I 569), nous avons chargé l'Office fédéral des assurances sociales de préparer de nouvelles dispositions constitutionnelles en matière de prévoyance vieillesse, survivants et invalidité. Le 21 janvier 1971, un premier avant-projet a été accepté par la Commission fédérale de l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité (Commission fédérale AVS/AI). Puis, le Département fédéral de l'intérieur a engagé la procédure de consultation: le 19 mars 1971, il a envoyé aux gouvernements cantonaux, aux partis politiques, aux associations de faite de l'économie et à d'autres organisations un avant-projet constitutionnel mis au point dans le sens désiré par la Commission fédérale AVS/AI, et les a invités

à faire connaître leur avis jusqu'au 30 juin 1971. Malgré la brièveté de ce délai, due au fait que nous sommes nous-mêmes tenus d'observer les délais fixés à l'article 29 de la loi sur les rapports entre les conseils, 22 cantons et demi-cantons et 37 organisations (sur 41 interpellées) ont fait connaître leur point de vue.

Aucun des avis reçus ne s'oppose à la préparation d'un contre-projet constitutionnel à l'initiative du Parti du travail. Au contraire, nombreux sont les cantons et les organisations qui relèvent que l'établissement de nouvelles dispositions constitutionnelles en matière de prévoyance vieillesse, survivants et invalidité répond aujourd'hui à une nécessité de politique sociale. Dans l'ensemble, la conception dite des trois piliers a suscité des échos positifs; toutefois, quelques réponses émettent des doutes quant à l'opportunité de mentionner expressément le troisième pilier, la prévoyance individuelle (cf. .130.1). Le principe d'un deuxième pilier obligatoire en faveur des salariés n'est pas contesté, malgré certaines réserves. D'autre part, on peut constater que, sur de nombreux points de détail, les avis diffèrent entre eux et reflètent en particulier les conceptions divergentes qui sont à la base des trois initiatives mentionnées ci-dessus. Parmi les questions qui ont particulièrement retenu l'attention ou suscité des propositions, il convient de citer les aspects financier et économique du contre-projet, le problème de l'équilibre entre l'assurance d'Etat et la prévoyance professionnelle et, s'agissant du deuxième pilier, l'adaptation des pensions au renchérissement, la génération transitoire et le statut des indépendants. Nous reviendrons sur certains de ces points dans les pages suivantes, consacrées à l'examen détaillé de l'avant-projet.

A la suite de la procédure de consultation, la Commission fédérale AVS/AI a apporté diverses modifications à l'avant-projet. Ses propositions nous ont paru judicieuses et nous avons décidé de nous y rallier.

.12 Les grandes lignes du contre-projet

Le contre-projet s'inspire en premier lieu des conclusions émises par la commission d'experts du deuxième pilier. Il tient aussi compte, dans une large mesure, des idées exprimées par les initiatives du Parti socialiste et hors parti, dont les promoteurs étaient d'ailleurs représentés au sein de ladite commission, ainsi que par les postulats Heimann et Kloter. D'autres travaux ont également été pris en considération, notamment le rapport de la commission d'étude des problèmes de la vieillesse.

.121 La conception des trois piliers

L'idée fondamentale du contre-projet est d'ancrer dans la constitution la conception dite des trois piliers, qui a guidé parlement et gouvernement depuis 1964, date de la 6^e révision de l'AVS. Il ne s'agit donc pas d'abandonner l'ordre existant, mais de poursuivre, par des améliorations décisives, l'aménagement

de l'édifice social que nous connaissons. Dans cette perspective, il importe de fixer dans la constitution la place et le rôle de chacun des trois piliers de notre système de prévoyance vieillesse, décès et invalidité (à savoir l'assurance d'Etat, la prévoyance professionnelle et la prévoyance individuelle).

.122 La couverture des besoins vitaux et le maintien du niveau de vie

Les personnes âgées, les survivants et les invalides doivent pouvoir maintenir le niveau de vie auquel ils étaient habitués. Telle est la seconde idée maîtresse du contre-projet. Pour les catégories de revenus inférieurs, ce but doit être atteint grâce à la seule AVS/AI d'Etat, à laquelle il appartient de couvrir les besoins vitaux. C'est d'ailleurs l'objectif vers lequel tend la 8^e révision de l'AVS (FF 1971 II 1057). Pour les catégories de revenus moyens, le maintien du niveau de vie doit être obtenu grâce à l'appoint de la prévoyance professionnelle, obligatoire pour les salariés, et facultative, à des conditions équivalentes, pour les indépendants. La prévoyance individuelle vient encore s'ajouter à l'AVS/AI et compléter la prévoyance professionnelle pour les cadres supérieurs, ou remplacer celle-ci pour un nombre relativement important d'indépendants.

.123 La nécessité de définir dans la constitution les principales caractéristiques de chacun des trois piliers

Alors que l'article 34^{quater} actuel est rédigé en termes généraux, le contre-projet, au contraire, définit les caractéristiques de chacun des trois piliers. On veut ainsi éviter que les pouvoirs publics n'interviennent au-delà de ce qui est nécessaire, tout en s'assurant que le système proposé garantisse effectivement le degré de protection voulu. Nous reviendrons plus loin sur le détail de cette réglementation; nous nous bornerons à relever ici que si l'assurance fédérale est marquée par une conception poussée de la solidarité envers les classes peu aisées et la génération d'entrée, c'est le principe dit de l'équivalence individuelle qui doit prévaloir généralement dans le domaine de la prévoyance professionnelle.

.124 Mesures en matière d'impôts

Le contre-projet confère à la Confédération le pouvoir d'édicter des prescriptions d'ordre fiscal dans deux directions déterminées: d'une part, afin de renforcer le régime de la prévoyance professionnelle, et, d'autre part, afin d'encourager le développement de la prévoyance individuelle.

.125 Aide à la vieillesse, aux invalides et aux survivants

L'encouragement donné à la réadaptation des invalides et l'appui, notamment financier, aux efforts entrepris en faveur des personnes âgées, des invalides et des survivants doivent permettre de combler les lacunes que laisserait subsister un système légal nécessairement schématique.

.126 Réalisation progressive

Si souhaitable que soit l'établissement rapide d'un système complet et suffisant de prévoyance vieillesse, survivants et invalidité, il n'en est pas moins nécessaire de tenir compte des réalités économiques. C'est pourquoi les dispositions transitoires prévoyant le développement progressif de l'assurance fédérale et du régime obligatoire de la prévoyance professionnelle. Une intervention par trop brusque occasionnerait des difficultés à d'importants secteurs de notre économie nationale et porterait atteinte, indirectement, au fondement même du régime envisagé.

.127 Amélioration des dispositions concernant les ressources fiscales destinées au financement de l'assurance fédérale

Comme jusqu'ici, l'imposition des boissons distillées et du tabac doit permettre à la Confédération de se procurer les ressources nécessaires au financement de l'AVS. Ce qui est nouveau, c'est que l'AI (intégrée désormais dans l'AVS/AI) pourra être elle aussi financée de la même manière (révision de l'art. 32^{bis}, 9^e al.), et que l'impôt sur le tabac pourra frapper non seulement le tabac naturel, mais aussi le tabac synthétique, dès que les progrès scientifiques permettront de lancer ce produit sur le marché (révision de l'art. 41^{bis}, 1^{er} al., let. c).

.13 Commentaire des diverses dispositions du contre-projet

.130.1 Le 1^{er} alinéa du nouvel article 34^{quater} (principe des trois piliers)

Le 1^{er} alinéa n'a qu'une valeur déclarative, tout comme les articles 34^{quinquies}, 1^{er} alinéa, et 31^{bis}, 1^{er} alinéa, de la constitution. Il fixe l'objectif à atteindre dans le domaine de la prévoyance vieillesse, survivants et invalidité et pose le principe des trois piliers comme moyen de parvenir à ce but. Si l'on en juge à l'accueil positif que le parlement a réservé au rapport de la commission d'experts du deuxième pilier, il faut admettre que ce principe correspond aux préoccupations et aux aspirations de larges couches de la population et qu'il doit être inscrit en tête de ce nouvel article constitutionnel.

Au cours de la procédure de consultation, l'Union syndicale suisse et le Parti socialiste suisse, notamment, ont proposé que l'on renonce à mentionner la prévoyance individuelle (3^e pilier) à l'article 34^{quater} cst., afin que l'encouragement à l'épargne ne soit pas lié à l'idée de prévoyance vieillesse. Ces milieux préféreraient que l'on introduise dans la constitution un article 34^{sexies} qui servirait de base à des mesures destinées à faciliter, de manière toute générale, l'accès des travailleurs à la propriété. Mais cette proposition soulève des problèmes qui n'ont que de lointains rapports avec la prévoyance vieillesse, survivants et invalidité; elle ne pourrait guère être présentée, en votation populaire, comme partie intégrante d'un contre-projet opposé à l'initiative «Pour une véritable retraite populaire». Nous tenons cependant à relever qu'il n'y a pas

d'incompatibilité fondamentale entre le contre-projet que nous vous soumettons aujourd'hui et la proposition de l'Union syndicale et du Parti socialiste: en adoptant aujourd'hui un article constitutionnel qui pose le principe des trois piliers dans le domaine de la prévoyance vieillesse, survivants et invalidité, on n'exclut nullement la possibilité d'introduire ultérieurement dans la constitution, si le besoin s'en fait sentir, une autre disposition concernant l'encouragement à l'épargne en général.

Les termes d'assurance fédérale, de prévoyance professionnelle et de prévoyance individuelle sont usuels. A vrai dire, aucun d'entre eux n'est absolument satisfaisant, car ils peuvent recouvrir des réalités diverses. Ainsi, l'expression «assurance fédérale» ne désigne pas nécessairement une assurance d'Etat, mais une assurance mise sur pied par la Confédération. Toutefois, la terminologie proposée a l'avantage de la simplicité, et le contenu de ces concepts découle sans nul doute possible des alinéas suivants du contre-projet.

.130.2 Le 2^e alinéa du nouvel article 34^{quater} (assurance fédérale)

Le 2^e alinéa a pour but de permettre le maintien des assurances d'Etat connues sous le nom d'AVS et d'AI, et leur développement dans certaines limites.

.130.21 La compétence législative de la Confédération. La première phrase du 2^e alinéa proposé confère à la Confédération, comme c'est déjà le cas actuellement, la compétence générale d'instituer, par voie législative, l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité. Les phrases suivantes obligent le législateur à observer certains principes dans la façon de réaliser cette tâche. Il s'agit soit d'injonctions positives qui doivent être concrétisées dans la loi, soit de restrictions qui limitent la compétence du législateur. Mais, pour le reste, dans le silence de la constitution, celui-ci est libre d'aménager l'assurance fédérale à sa convenance.

.130.22 Le champ d'application. Du moment que l'AVS et l'AI existent déjà, il n'y a aucune raison de maintenir l'ancien texte qui prévoyait l'introduction de l'AI dans une étape ultérieure. Ces deux assurances sont étroitement jumelées et il paraît indiqué de considérer désormais l'AVS et l'AI comme les deux volets d'une même assurance couvrant tout à la fois les risques de vieillesse, de décès et d'invalidité. Cela n'empêchera pas le législateur de prendre en considération les besoins particuliers afférents à chaque genre de risque. Cette assurance doit être générale, c'est-à-dire englober l'ensemble de la population, et obligatoire. C'est la confirmation du régime actuel. Il va de soi que l'assurance facultative en faveur des Suisses résidant à l'étranger pourra subsister.

.130.23 Les prestations. Si grande que soit l'importance des rentes dans l'AVS et l'AI, ce n'est pas la seule forme de prestations que puissent connaître ces assurances. La 2^e phrase de cet alinéa du contre-projet met en évidence le

fait que l'assurance fédérale ne doit pas être considérée comme une pure assurance-pensions. C'est ainsi que les prestations de réadaptation de l'AI, en espèces et en nature, pourront être maintenues, de même que les allocations pour impotents. Le cas échéant, la rente pourra, comme jusqu'ici, être remplacée par une allocation unique (veuves). Il n'est pas exclu non plus que soient versées un jour des prestations en nature aux personnes âgées, comme on l'avait prévu lors de l'adoption de l'article 34^{quater} actuel. La notion de prestations en nature doit être interprétée de façon extensive et permettre d'allouer également des prestations sous forme de services, comme c'est déjà le cas dans l'AI. Précisons encore que les prestations de réadaptation auxquelles il est fait allusion dans cet alinéa du contre-projet ont le caractère de prestations individuelles d'assurance, par opposition aux prestations collectives (subventions) qui se fonderont sur le 7^e alinéa.

Les 3^e, 4^e et 5^e phrases concernent exclusivement le régime des rentes qui a une importance primordiale dans le système des trois piliers. La rente servie par l'assurance fédérale doit être à même de couvrir les besoins vitaux dans une mesure appropriée. Cette disposition constitue tout à la fois un objectif à la réalisation duquel doit tendre le législateur, et une limite qui doit empêcher que l'assurance fédérale ne se substitue aux institutions de prévoyance professionnelle. On retrouve le même souci d'équilibre entre le premier et le deuxième pilier au 4^e alinéa du contre-projet.

Que faut-il comprendre par «besoins vitaux»? Cette notion, que l'on retrouve dans le texte de l'initiative du Parti socialiste aussi bien que dans celui de l'initiative hors parti, correspond aux «moyens d'existence nécessaires» définis par la commission d'étude des problèmes de la vieillesse. Il faut entendre par là non pas le pur minimum vital biologique, au-dessous duquel l'individu est menacé dans sa vie ou sa santé, mais un montant plus élevé, «proportionné aux conditions actuelles et assurant aux personnes âgées un genre de vie simple, mais tout de même digne d'un être humain» (rapport de la commission d'étude des problèmes de la vieillesse, p. 161). Ils peuvent varier quelque peu d'un individu à l'autre; c'est pourquoi le contre-projet prévoit la couverture des besoins vitaux dans une mesure appropriée et non pas absolue. Cette expression laisse au législateur une certaine marge d'appréciation. L'initiative hors parti, sans doute dans le même but, parle de «prestations couvrant constamment, en moyenne, les besoins vitaux». Mais les mots «en moyenne» font intervenir un facteur mathématique assez précis qui peut donner lieu à des difficultés d'interprétation dans la pratique. Nous lui avons préféré l'expression «dans une mesure appropriée».

Une disposition du contre-projet prévoit que la rente maximale ne devra pas dépasser le double de la rente minimale. Dans le régime légal actuel de l'AVS et de l'AI, le rapport entre la rente minimale et la rente maximale est de 1 à 2, mais l'article constitutionnel adopté en 1925 ne s'oppose nullement à un rapport plus élevé. Rappelons qu'en 1948, ce rapport était de 1 à 3,125 dans

l'AVS. En fixant dans le contre-projet un rapport maximum de 1 à 2, on veut conserver au système de rentes AVS/AI un certain caractère d'assurance sans aller toutefois au-delà de ce qui est nécessaire pour garantir les besoins vitaux; on vient de voir que ceux-ci peuvent varier selon les personnes.

Seules les rentes entières et complètes devront être en mesure de couvrir les besoins vitaux, et non les rentes partielles, qui reposent sur une durée incomplète de cotisations (rentes *pro rata temporis*). De même, les demi-rentes d'invalidité, qui présupposent l'existence d'une capacité de gain encore relativement importante, ne sauraient avoir pour but de couvrir à elles seules les besoins vitaux.

Le contre-projet dispose que les rentes doivent être adaptées au moins à l'évolution des prix. On veut ainsi maintenir leur pouvoir d'achat. Cette opération, qui concerne tant les rentes en cours que les nouvelles rentes, peut avoir lieu périodiquement, mais à des intervalles suffisamment rapprochés pour que les rentiers n'aient pas à souffrir du renchérissement. On pourra se fonder sur l'indice des prix à la consommation établi par l'Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail.

Quant à l'adaptation des rentes à l'évolution des salaires, elle n'est pas mentionnée mais découle, pour toutes les rentes nouvelles, du fait que la rente AVS/AI est une composante de l'ensemble du système de prévoyance proposé dans le contre-projet, qui a pour but de permettre le maintien du niveau de vie; cela implique la nécessité de conserver à la rente AVS/AI la même valeur relative par rapport au salaire. S'agissant des rentes AVS/AI en cours, la question de leur adaptation à l'évolution des salaires reste ouverte. La teneur du contre-projet indique clairement que l'adaptation à l'évolution des prix est une garantie minimale. L'ajustement des rentes en cours à l'évolution des salaires ne se heurterait donc à aucun obstacle d'ordre constitutionnel, mais il poserait des problèmes financiers qui sont abordés sous chiffres .071 et .141.

.130.24 *L'organisation.* L'organisation de l'assurance fédérale ne subira aucune modification importante du fait de l'adoption du contre-projet. Le concours des cantons est maintenu. Plutôt que de mentionner, comme dans le texte actuel, le concours éventuel des seules caisses d'assurances publiques ou privées, il a paru préférable d'élargir le cercle des organisations publiques et privées à considérer et de mentionner expressément les associations professionnelles. Ce faisant, on a tenu compte de l'existence des caisses professionnelles de compensation et de l'organisation particulière de l'AI dans le domaine de la réadaptation.

.130.25 *Le financement considéré du point de vue juridique.* Les ressources de l'assurance fédérale, comme jusqu'ici, proviendront en partie des cotisations d'assurance et en partie des pouvoirs publics.

On s'est demandé s'il ne faudrait pas limiter le taux maximum des cotisations, comme le prévoit l'initiative hors parti. Il convient toutefois de remarquer

que l'assurance doit disposer des moyens financiers nécessaires pour atteindre les buts qui lui sont assignés. On ne saurait, en particulier, limiter ses ressources de façon telle que la couverture des besoins vitaux soit impossible à réaliser. C'est ce qui risquerait de se passer si l'on reprenait les dispositions contenues dans l'initiative hors parti, qui limite tout à la fois les contributions des pouvoirs publics et le taux des cotisations dues par les assurés et par les employeurs (cf. considérations financières sous ch. .14). Sans doute pourrait-on aussi envisager de fixer le taux maximum des cotisations à un niveau plus élevé que 8 pour cent (taux maximum indiqué dans l'initiative hors parti). Ce faisant, on permettrait certes à l'assurance fédérale de couvrir les besoins vitaux dans les conditions économiques et démographiques actuellement connues, mais on risquerait de la mettre dans l'impossibilité d'atteindre ce but dès que les circonstances viendraient à se modifier de manière imprévisible. Or un article constitutionnel est fait pour durer. Il ne saurait être soumis trop souvent à révision. Il ne devrait pas exclure toute souplesse dans l'application. Aussi la Commission fédérale AVS/AI, après un examen approfondi de ce problème, est-elle arrivée à la conclusion que la fixation dans la constitution d'un taux maximum des cotisations comporterait plus d'inconvénients que d'avantages et qu'il convient d'y renoncer. C'est aussi notre avis. Nous aurons l'occasion de revenir sur ce problème à propos du 4^e alinéa du contre-projet (cf. .130.4 ci-dessous).

La répartition des cotisations entre salariés et employeurs est actuellement paritaire. Le contre-projet prévoit d'en poser le principe dans la constitution. Il s'écarte sur ce point de l'initiative du Parti socialiste qui demande une nouvelle répartition des cotisations, un tiers à charge des salariés, deux tiers à charge des employeurs. La Commission fédérale AVS/AI, à l'avis de laquelle nous nous sommes ralliés, estime en effet que la répartition paritaire des cotisations AVS/AI est équitable et qu'une solution plus favorable aux salariés devrait plutôt être envisagée pour les cotisations relevant du deuxième pilier (3^e al., let. a, du contre-projet). La disposition constitutionnelle proposée aura pour effet d'empêcher que la loi n'impose un autre mode de répartition des cotisations. Mais il va sans dire que les employeurs demeureront libres, comme jusqu'ici, de supporter eux-mêmes les cotisations qu'ils seraient légalement en droit de retenir sur le salaire de leur personnel. Il convient d'ajouter enfin que le texte proposé a pour seul objet la répartition des cotisations entre employeurs et salariés; il laisse ouverte la question de savoir qui, de l'employeur ou du salarié, doit être débiteur des cotisations envers l'assurance, et n'entraîne par conséquent, sur ce point également, aucune modification du régime actuel des cotisations AVS/AI.

La contribution maximale des pouvoirs publics sera limitée, comme jusqu'ici, à la moitié des dépenses de l'assurance. Nous n'avons pas jugé nécessaire de fixer une contribution minimale des pouvoirs publics comme certaines organisations l'ont demandé. Nous estimons plutôt, avec la Commission fédérale AVS/AI, que cette question doit être laissée, comme jusqu'à présent, à

l'appréciation du législateur. C'est lui qui fixera la contribution annuelle due par les pouvoirs publics, ainsi que la répartition de cette charge entre la Confédération et les cantons.

La part de la Confédération au financement de l'assurance fédérale sera couverte autant que possible par le produit fiscal du tabac et des boissons distillées. Désormais, l'AI bénéficiera autant que l'AVS des ressources que représentent ces impôts.

S'agissant du tabac, le texte proposé confirme l'interprétation du texte constitutionnel en vigueur selon laquelle seuls l'impôt sur le tabac et les droits de douane sur le tabac sont touchés par cette affectation spéciale, et non point l'impôt sur le chiffre d'affaires. Par ailleurs, les termes «recettes nettes» mettent en évidence la nécessité de déduire les frais de perception, les subventions à l'écoulement du tabac indigène et les dépenses de la Régie des alcools. Par «tabac», il faut entendre aussi bien le tabac synthétique que le tabac naturel, conformément à la nouvelle teneur de l'article 41^{bis}, 1^{er} alinéa, lettre c, cst. (cf. .130.9 ci-dessous).

Comme jusqu'ici, seule la moitié des recettes provenant de l'imposition fiscale des boissons distillées sera affectée obligatoirement au financement de l'assurance fédérale AVS/AI (art. 32^{bis}, 9^e al., cst.). L'autre moitié reviendra aux cantons. De ce point de vue, la revision constitutionnelle prévue n'apporte aucun changement au régime en vigueur, qui a donné satisfaction. La participation des cantons aux recettes nettes de la Régie des alcools contribue en particulier à la bonne application de ce régime. A maints égards, la régie a besoin de l'appui des cantons. La question de l'incorporation éventuelle du Fonds spécial de la Confédération pour l'AVS (tabac/alcool) au Fonds de compensation AVS/AI sera abordée sous chiffre .143.

.130.3 Le 3^e alinéa du nouvel article 34^{quater} (prévoyance professionnelle)

Cet alinéa doit permettre de réaliser le régime de prévoyance professionnelle tel qu'il a été envisagé par la commission d'experts du deuxième pilier. Son contenu correspond dans l'ensemble aux conclusions de ladite commission, dont nous vous avons communiqué le rapport le 2 septembre 1970 (FF 1970 II 571 s.).

.130.31 Le maintien du niveau de vie. Aux termes de la phrase introductive du 3^e alinéa, les prestations de la prévoyance professionnelle (2^e pilier), ajoutées à celles de l'assurance fédérale (1^{er} pilier), doivent permettre aux bénéficiaires de conserver leur niveau de vie antérieur en cas de vieillesse, de décès ou d'invalidité. On peut admettre que le niveau de vie antérieur est maintenu, d'une manière générale, si une personne seulé touche un revenu de substitution égal à 60 pour cent au moins de son dernier revenu brut du travail, ce qui correspond en moyenne à deux tiers du revenu net; les couples bénéficient automati-

quement de prestations AVS/AI proportionnellement plus élevées (rente pour couple ou renté complémentaire pour la femme), qui améliorent d'autant le pourcentage ci-dessus. Cette conception n'a toutefois pas une valeur absolue. En effet, pour les personnes de condition modeste, maintien du niveau de vie et couverture des besoins vitaux tendent à se confondre. Pour ces personnes-là, la rente AVS/AI, surtout après la 8^e révision de l'AVS, constituera à elle seule un revenu de substitution équivalent, parfois même supérieur, au revenu du travail dont elles disposaient précédemment. Leur assujettissement à la prévoyance professionnelle ne se justifiera donc pas. Le législateur devra fixer le seuil de revenu à partir duquel les mesures prévues dans cet alinéa trouveront application.

Il est évident que la protection sociale prévue s'arrêtera aussi à un plafond dont le niveau sera fixé dans la loi. Ce n'est en effet pas à la Confédération qu'il incombe de garantir aux personnes de condition très aisée le maintien de leur niveau de vie habituel. Les termes «de façon appropriée» l'indiquent clairement. Les cadres supérieurs et les personnes appartenant à des professions libérales ne seront pas exclus pour autant des mesures prévues dans cet alinéa constitutionnel; mais seule la fraction de leurs revenus inférieure au plafond légal sera considérée comme revenu assuré à titre obligatoire (ou à titre facultatif pour les indépendants).

.130.32 Les obligations de l'employeur. Aux termes de la lettre *a* (en relation avec la phrase introductive du 3^e al.), l'employeur sera tenu d'assurer son personnel contre les risques de vieillesse, de décès et d'invalidité auprès d'une institution de prévoyance satisfaisant aux conditions légales. Mais, comme il ressort des lignes précédentes, cela ne pourra concerner que les salariés dont le revenu atteint un seuil minimum; pour les personnes de revenu modeste, l'assurance fédérale AVS/AI garantira à elle seule le maintien du niveau de vie habituel. La loi précisera les modalités d'application de ce principe en tenant compte des catégories spéciales de salariés, telles que les travailleurs à temps partiel et les travailleurs temporaires.

La moitié des cotisations «au moins», selon les termes de l'avant-projet, seront à la charge de l'employeur. Il serait donc possible de fixer dans la loi un autre mode de répartition des cotisations que dans l'AVS/AI.

.130.33 Les conditions à remplir par les institutions de prévoyance. La lettre *b* prévoit que les institutions de prévoyance, pour pouvoir assumer leur rôle légal dans le régime obligatoire, devront remplir certaines conditions minimales. Nous ralliant à l'avis de la Commission fédérale AVS/AI, nous avons renoncé à énumérer celles-ci dans le contre-projet lui-même, afin de ne pas alourdir outre mesure un texte constitutionnel déjà fort long. Ces conditions seront fixées dans une loi-cadre et porteront notamment sur la forme juridique des institutions, les conditions d'admission, le taux des cotisations, le niveau de protection offert aux assurés, la garantie du pouvoir d'achat des prestations,

le maintien de la prévoyance en cas de changement d'emploi (libre passage), la participation des salariés à l'administration, ainsi que le financement (système financier, équilibre financier, placement des fonds, etc.). Le rapport de la commission d'experts du deuxième pilier contient à cet égard des renseignements assez détaillés sur ce que pourrait être ce futur régime, ainsi que des exemples numériques (FF 1970 II 627 s.).

En ce qui concerne le libre passage, le nouveau régime devra préserver intégralement les droits acquis par l'assuré, que celui-ci relève du secteur public ou du secteur privé. Cette garantie ira donc plus loin que celle offerte par les nouveaux articles 331 et suivants du code des obligations (contrat de travail). Mais on peut partir de l'idée qu'elle ne devra être pleine et entière que dans les limites de la protection minimale garantie ou, plus exactement, des cotisations minimales légalement dues.

Il est prévu, sous lettre *b*, *in fine*, que la Confédération peut, pour résoudre certains problèmes spéciaux, obliger les institutions de prévoyance à s'affilier à une institution centrale. Nous pensons en particulier au problème de l'adaptation des rentes en cours à l'évolution des prix. La plupart des spécialistes considèrent qu'il n'est pas possible de le résoudre entièrement sur la base du système de la capitalisation, notamment en raison de l'irrégularité de la montée des prix, qui rend toute prévision difficile. Or, si on laisse à chaque entreprise le soin de résoudre elle-même librement ce problème, il se pourrait que des rentiers se trouvent un jour dépourvus de la protection sociale prescrite, par exemple en cas de disparition de l'entreprise. En outre, il faudrait éviter que les salariés qui approchent de l'âge de la retraite ne soient considérés comme une charge particulièrement lourde par l'entreprise à laquelle il incombera de financer les allocations de renchérissement servies par son institution de prévoyance; sinon, on placerait les salariés âgés dans une situation difficile sur le marché du travail. C'est pourquoi il faut envisager la possibilité d'obliger chaque institution de prévoyance à se réassurer auprès d'une institution centralisée qui assumerait le risque du renchérissement suivant le système de la répartition. Cette institution centralisée pourrait être un pool formé par l'ensemble des institutions de prévoyance ou, à défaut, relever d'une institution étatique.

Outre celui du renchérissement, d'autres problèmes du même ordre exigeront peut-être aussi une solution d'ensemble obligatoire; il s'agit d'une part de la réassurance des personnes présentant un risque accru de décès ou d'invalidité, qui devraient pouvoir être admises désormais sans réserve dans les institutions de prévoyance; il s'agit d'autre part de la réassurance contre le risque de catastrophe économique qui pourrait frapper l'institution de prévoyance de l'entreprise et les travailleurs assurés.

130.34 Institution supplétive pour salariés. Il se pourrait que des employeurs n'aient pas la possibilité ou la volonté de prendre les mesures de prévoyance légales. La Confédération devra donc veiller à ce qu'il existe au moins une insti-

tution supplétive ouverte à tous et auprès de laquelle les salariés dépourvus d'une institution de prévoyance suffisante pourront être assurés d'autorité. Tel est le but du 3^e alinéa, lettre *c*, du contre-projet. Comme moyen d'y parvenir, on peut envisager par exemple que la Confédération fasse appel au concours des partenaires sociaux, ou à celui des compagnies suisses d'assurances sur la vie. Nous sommes d'avis, avec la Commission fédérale AVS/AI, qu'une caisse fédérale supplétive, de caractère étatique, ne devrait être créée que si cela était nécessaire, c'est-à-dire si aucune autre solution satisfaisante n'était possible; c'est ce qui ressort de l'expression «au besoin» contenue dans le contre-projet. Par ailleurs, vu le grand nombre de gouvernements cantonaux opposés à la création de caisses supplétives cantonales, nous avons abandonné l'idée de confier éventuellement à des caisses cantonales le rôle d'institutions supplétives. Mais, il va sans dire que les cantons conserveront, comme jusqu'à maintenant, la possibilité de gérer des institutions cantonales ouvertes aux personnes ou entreprises situées sur leur territoire, sans pouvoir toutefois y affilier d'autorité le personnel soumis au régime obligatoire de la prévoyance professionnelle.

130.35 L'assurance des personnes de condition indépendante. Le 3^e alinéa, lettre *d*, du contre-projet jette les bases d'une assurance professionnelle facultative en faveur des personnes de condition indépendante. Il s'agira avant tout d'offrir à ces personnes la possibilité de s'assurer à des conditions équivalentes à celles qui seront offertes aux salariés. La grande variété des professions intéressées exclut l'établissement d'un régime général obligatoire, même conçu de façon très souple. C'est que le problème de la prévoyance vieillesse, survivants et invalidité se pose de façon très différente dans la paysannerie, dans le petit commerce ou dans les professions libérales, par exemple. Mais la Confédération doit avoir la faculté d'intervenir, à la demande des organisations professionnelles intéressées, en faveur de telle ou telle catégorie d'indépendants. Les termes du contre-projet lui confèrent la compétence constitutionnelle nécessaire à cet effet. Il serait possible, par exemple, de faire assurer l'employeur auprès de la même institution de prévoyance que son personnel. On pourrait aussi envisager, pour certaines catégories d'indépendants, une assurance collective professionnelle obligatoire pour les seuls risques de décès et d'invalidité.

Que faut-il entendre par «des conditions équivalentes à celles qui sont offertes aux salariés»? La prévoyance professionnelle est fondée sur le principe de l'équivalence individuelle, c'est-à-dire que les prestations servies à l'assuré correspondent aux cotisations payées. Or, s'agissant des salariés, une partie – la moitié au moins – des cotisations seront à la charge de l'employeur. Il est bien évident que les indépendants désireux de bénéficier de l'assurance professionnelle facultative devront payer eux-mêmes la totalité des cotisations dues, puisqu'aucun employeur ne peut être mis à contribution à leur place. Les termes «à des conditions équivalentes» signifient donc que la ou les institutions de prévoyance destinées aux indépendants devront satisfaire en principe aux mêmes conditions légales que les institutions de prévoyance participant à l'application du régime obligatoire pour salariés, selon le 3^e alinéa, lettre *b*.

On s'est demandé si la Confédération ne devrait pas verser des subventions en faveur de l'assurance des indépendants, précisément pour suppléer à l'absence de contributions d'employeurs. La Commission fédérale AVS/AI est d'avis que le deuxième pilier doit être financé sans l'apport des pouvoirs publics, et nous partageons pleinement ce point de vue. Contrairement au 2^e alinéa du contre-projet, relatif à l'assurance fédérale, le 3^e alinéa ne confère à la Confédération aucun pouvoir de verser des subventions.

.130.36 Contentieux et surveillance. La question s'est posée de savoir s'il ne conviendrait pas de conférer à la Confédération la compétence d'édicter des règles spéciales dans le domaine du contentieux et de la surveillance. Tout comme la Commission fédérale AVS/AI, nous estimons qu'il n'est pas nécessaire d'insérer des dispositions à ce sujet dans le contre-projet. En effet, le contentieux et la surveillance sont si étroitement liés à la réalisation desdites mesures que la compétence de légiférer à leur sujet est implicite.

Au cours de la procédure de consultation, plusieurs cantons et organisations ont demandé que le contentieux, dans la prévoyance professionnelle, soit confié aux autorités de recours compétentes en matière d'AVS et que la procédure soit simple, rapide et gratuite. Nous sommes d'avis que ce problème, qui revêt des aspects complexes, devrait être réglé au niveau de la législation.

.130.4 Le 4^e alinéa du nouvel article 34^{quater} (rapports entre le 1^{er} et le 2^e pilier)

Dans le système d'ensemble de la prévoyance vieillesse, survivants et invalidité, l'assurance fédérale (1^{er} pilier) et la prévoyance professionnelle (2^e pilier) ont chacune leur rôle à jouer. L'assurance fédérale, générale et obligatoire, doit couvrir les besoins vitaux; c'est l'objet du 2^e alinéa du nouvel article 34^{quater} proposé. La prévoyance professionnelle vient s'ajouter à l'assurance fédérale de façon à rendre possible, dans une mesure appropriée, le maintien du niveau de vie antérieur. Il est clair que plus l'assurance fédérale sera développée, plus le champ d'activité offert à la prévoyance professionnelle sera restreint. Or, le système des trois piliers n'a de sens que si la prévoyance professionnelle demeure viable à longue échéance. C'est pourquoi la Commission fédérale AVS/AI s'est préoccupée de trouver une formule qui garantisse un certain équilibre entre le premier et le deuxième pilier.

Dans l'avant-projet soumis en consultation aux cantons et aux organisations se trouvait un 4^e alinéa libellé comme il suit:

⁴ La Confédération veille à ce que les cotisations payées par les travailleurs et les employeurs à l'assurance fédérale d'une part et à la prévoyance professionnelle d'autre part s'équilibrent de façon appropriée, dans l'ensemble, à long terme, et dans les limites de la protection minimale prescrite.

Cet alinéa a suscité une forte opposition. L'équilibre des cotisations, tel qu'il était proposé, était considéré comme trop souple par les uns, trop rigide par les autres. Ces considérations ont amené la Commission fédérale AVS/AI

à élaborer un nouveau texte, celui-là même que nous vous soumettons aujourd'hui. Il n'est plus question d'équilibrer les cotisations, mais de veiller à ce que la prévoyance professionnelle aussi bien que l'assurance fédérale puissent, à long terme, se développer conformément à leur but. Le nouveau 4^e alinéa ne conférera à la Confédération aucune compétence supplémentaire dans le domaine de la prévoyance vieillesse, survivants et invalidité; il ne saurait servir de base, en particulier, à des subventions en faveur du deuxième pilier. Mais il obligera le législateur, lors de toute nouvelle révision de l'assurance fédérale, à tenir compte de l'existence parallèle de la prévoyance professionnelle.

Il est un problème particulièrement important à résoudre dans la prévoyance professionnelle, c'est celui de l'adaptation des rentes en cours à l'évolution des prix. On a vu sous chiffre 130.32 que l'une des solutions envisagées serait d'obliger les institutions de prévoyance à se réassurer en vue de ce risque auprès d'une institution centralisée qui fonctionnerait sur la base du système de la répartition. Une autre solution consisterait à augmenter périodiquement les prestations de l'assurance fédérale de manière à compenser aussi la diminution du pouvoir d'achat des prestations en cours de la prévoyance professionnelle. Cette façon de procéder pourrait, à longue échéance, renforcer le premier pilier au détriment du second; nous sommes d'avis qu'elle serait encore compatible avec le 4^e alinéa du contre-projet, mais seulement dans certaines limites, et à la condition que les institutions de la prévoyance professionnelle n'aient à subir aucun préjudice grave de ce fait.

.130.5 Le 5^e alinéa du nouvel article 34^{quater} (exonérations et allègements fiscaux)

Dans son rapport, la commission d'experts du deuxième pilier a exprimé l'avis que des mesures fiscales appropriées tant sur le plan cantonal que sur le plan fédéral seraient le complément indispensable d'un régime de prévoyance professionnelle obligatoire. L'initiative hors parti, qui demande que la loi «exonère des impôts les cotisations et les droits d'expectative afférents aux mesures de prévoyance complémentaire», va dans le même sens.

Bien que la commission d'experts du deuxième pilier ait considéré comme impérieux l'établissement d'un régime fiscal pleinement adapté aux nouvelles conditions de la prévoyance professionnelle, le 5^e alinéa du contre-projet ne va pas jusqu'à imposer à la Confédération et aux cantons des allègements fiscaux en faveur du deuxième pilier. Ces vœux de ladite commission ne pourront être réalisés qu'après un examen approfondi, par les autorités fiscales intéressées, des multiples effets qui pourraient résulter d'une telle réforme. Mais il est essentiel qu'au moment où ces études auront abouti à des conclusions positives, la Confédération ait la compétence constitutionnelle de décréter par voie législative les exonérations et allègements nécessaires.

En ce qui concerne les impôts fédéraux, il n'existe aucun problème constitutionnel particulier: la Confédération pourrait déjà maintenant aménager son système d'impôts en tenant pleinement compte des besoins du deuxième pilier.

Il n'en va pas de même des impôts cantonaux. En l'absence d'une disposition constitutionnelle expresse, la Confédération risquerait, en légiférant dans ce domaine au-delà de certaines limites, de porter atteinte à la souveraineté fiscale des cantons (art. 3 cst.). Voilà la raison pour laquelle le contre-projet mentionne seulement les cantons, en tête de ce 5^e alinéa. Mais nous considérons comme allant de soi que la Confédération, si elle fait usage de cette compétence, devra aligner son propre système d'impôts sur les mêmes principes d'exonération. Cela correspond d'ailleurs aux efforts d'harmonisation entrepris actuellement sur le plan fiscal.

Bien que les impôts communaux soient visés au même titre que les impôts cantonaux, le 5^e alinéa ne mentionne pas les communes. Nous avons en effet considéré que les impôts communaux, du point de vue constitutionnel, font partie de l'ordre fiscal cantonal.

Il convient enfin d'observer que cette disposition du contre-projet ne vise pas seulement le régime fiscal de la prévoyance professionnelle, mais aussi celui de l'assurance fédérale elle-même. Nous avons voulu par là poser le principe que le premier et le second pilier de notre système de prévoyance sociale doivent être soumis au même régime fiscal.

.130.6 Le 6^e alinéa du nouvel article 34^{quater} (prévoyance individuelle)

Cette disposition a pour but d'encourager la prévoyance individuelle en tant que troisième pilier de la prévoyance vieillesse, survivants et invalidité. Il ne s'agit pas, toutefois, de créer ainsi un privilège fiscal en faveur des hauts revenus. Mais nous devons penser aux nombreux indépendants dont le niveau social est comparable à celui des salariés soumis au régime obligatoire; beaucoup d'entre eux ne pourront pas s'assurer, même facultativement, auprès d'une institution de prévoyance professionnelle, parce qu'ils sont obligés d'investir toutes leurs ressources financières dans l'entreprise. Or si l'on accorde aux salariés, en vertu du 5^e alinéa du nouvel article 34^{quater} cst., des dégrèvements fiscaux à raison des cotisations payées à une institution de prévoyance professionnelle, l'équité commande que le fisc ne traite pas moins favorablement les indépendants.

Par ailleurs, le troisième pilier n'est pas le fait exclusif des indépendants. Un grand nombre de salariés aux revenus pourtant modestes épargnent pour leurs vieux jours. Cette épargne n'est pas nécessairement bancaire. Elle peut consister, par exemple, en l'amortissement de dettes hypothécaires. Le 6^e alinéa du contre-projet doit encourager les efforts dans ce sens.

Il convient cependant de relever que la portée du 6^e alinéa du contre-projet est limitée par le but de prévoyance vieillesse, survivants et invalidité fixé dans le 1^{er} alinéa. Cette disposition ne saurait donc servir de base à des mesures générales d'encouragement à l'épargne (cf. .130.1).

Dans son rapport de 1965, la commission d'experts pour l'encouragement de l'épargne a proposé plusieurs mesures destinées à promouvoir la prévoyance individuelle, telles que des déductions fiscales pour primes d'assurances et intérêts de capitaux d'épargne, ou encore l'encouragement de l'épargne-logement. C'est au législateur qu'il appartiendra de choisir les moyens les plus adéquats et de les aménager de manière qu'ils puissent contribuer efficacement au but social de prévoyance vieillesse, survivants et invalidité fixé par le nouvel article 34^{quater} *cst.*

Le 6^e alinéa du contre-projet confère à la Confédération une compétence nouvelle, qui pourrait toucher au domaine fiscal des cantons. Toutefois, les termes «en collaboration avec les cantons» obligeront la Confédération à user de cette compétence avec modération.

.130.7 Le 7^e alinéa du nouvel article 34^{quater} (mesures d'aide)

.130.71 L'encouragement de la réadaptation des invalides. Selon les termes du contre-projet, l'encouragement de la réadaptation des invalides est un devoir de la Confédération. Le mot «réadaptation» doit être pris dans son sens large: il englobe non seulement la réadaptation professionnelle, mais aussi la formation scolaire spéciale, la réadaptation médicale, en un mot, tout ce que la LAI assimile à la réadaptation; il permettrait au législateur d'aller encore plus loin, dans le domaine de la réadaptation sociale par exemple.

Le 2^e alinéa du contre-projet prévoit certes déjà que l'assurance fédérale sert «des prestations en espèces et en nature» qui comprennent, implicitement, des mesures de réadaptation. Mais il s'agit là de prestations individuelles d'assurance, alors que les mesures visées par le 7^e alinéa du contre-projet ont un caractère collectif et correspondent aux subventions allouées, en vertu des articles 72 à 75 LAI, à des institutions qui jouent un rôle dans la réadaptation des invalides.

On pourrait se demander pour quelle raison le contre-projet contient une disposition à ce sujet, alors que l'AI alloue depuis longtemps déjà des subventions importantes dans ce domaine sans que l'article 34^{quater} *cst.* le prévienne expressément. C'est que l'article 34^{quater} actuel, conçu en termes généraux, peut être interprété de manière extensive, ce qui est plus difficilement le cas du contre-projet, qui contient une série de normes précises et détaillées. Vu la structure du nouvel article constitutionnel proposé, il convient donc d'y insérer une disposition spéciale pouvant servir de fondement à de telles subventions.

.130.72 Autres mesures d'encouragement. Le 7^e alinéa du contre-projet confère à la Confédération le pouvoir d'aller au-delà des mesures exigées par la réadaptation des invalides. Il lui permettra de soutenir, au moyen de subventions, «les efforts entrepris en faveur des personnes âgées, des survivants et des invalides», et de répondre ainsi à certains des vœux et propositions contenus dans le rapport de la Commission d'étude des problèmes de la vieillesse. Ces

mesures d'encouragement pourront toucher divers domaines, tels que les soins et l'assistance (y compris le développement de l'autonomie individuelle), l'exploitation de homes pour personnes âgées, invalides ou impotentes, et la formation de personnel spécialisé.

Les termes «soutient les efforts» excluent une intervention directe de la Confédération en faveur de ces catégories de personnes; c'est donc aux institutions privées ou publiques compétentes, ainsi qu'aux cantons et aux communes, qu'il appartiendra de prendre des initiatives dans ce domaine et de participer à la réalisation de telles mesures, la Confédération restant à l'arrière-plan. Il va sans dire que la Confédération liera l'octroi de telles subventions à des conditions garantissant l'emploi conforme de ces fonds.

Parmi les bénéficiaires actuels de subventions, il y a lieu de mentionner spécialement la fondation *Pour la Vieillesse*, l'association *Pro Infirmis* et la fondation *Pro Juventute* (art. 10 LPC). Grâce aux fonds qui continueront de leur être alloués, ces institutions conserveront la possibilité de combler diverses lacunes dues au fait que les dispositions légales et réglementaires ne peuvent pas prévoir chaque cas particulier, et d'apporter des adoucissements à la situation difficile dans laquelle se trouvent certaines personnes, assurées ou non.

Plusieurs interventions parlementaires ont mis en évidence l'urgence de subventions destinées à favoriser la construction de maisons pour personnes âgées (cf. postulats des conseillers nationaux Pierre Glasson, du 21 juin 1967, et Jaggi, du 6 mars 1968; motion du conseiller national Ernst Weber, du 1^{er} décembre 1969). La teneur du contre-projet permettrait en principe de répondre à ces vœux. Pour des raisons de coordination et afin que les compétences soient clairement définies, il sera toutefois indiqué de fonder autant que possible le subventionnement de maisons pour personnes âgées sur le futur article constitutionnel 34 *sexies* sur l'encouragement de la construction de logements (FF 1971 I 1677). La mise au point définitive du système aura lieu lors de l'élaboration de la législation en la matière.

.130.73 *Le financement.* Du point de vue de la couverture financière, il convient d'observer que l'aide accordée par la Confédération conformément au 7^e alinéa du nouvel article 34^{quater} cst. sera supportée en principe par l'assurance fédérale elle-même, comme c'est actuellement le cas en vertu des articles 72 et suivants LAI. Ces montants seront compris dans le calcul de la contribution maximale des pouvoirs publics fixée au 2^e alinéa, lettre b. Le 7^e alinéa proposé laisse toutefois à la Confédération la possibilité de recourir encore à d'autres sources financières.

.130.8 Le nouvel article 32^{bis}, 9^e alinéa (imposition des boissons distillées)

Comme nous l'avons déjà relevé sous chiffre .130.25, le nouvel article 32^{bis}, 9^e alinéa, cst. du contre-projet maintient pour l'essentiel le système en vigueur. La 2^e phrase a été légèrement modifiée, du fait qu'à l'avenir l'AVS et l'AI

ne devraient plus constituer qu'une seule et même assurance. Pour le reste, nous nous référons aux commentaires faits sous chiffres .130.25, .142 et .143.

.130.9 Le nouvel article 41^{bis}, 1^{er} alinéa, lettre c (imposition du tabac)

L'AVS est déjà financée en partie au moyen de l'impôt sur le tabac. Il en ira de même à l'avenir selon l'article 34^{quater}, 2^e alinéa, lettre b, du contre-projet. Aux termes de cet article, la part de la Confédération au financement de l'assurance fédérale «sera couverte en premier lieu par les recettes nettes de l'impôt et des droits de douane sur le tabac, ainsi que sur l'imposition fiscale des boissons distillées...». L'impôt sur le tabac revêt ainsi une grande importance pour le développement futur de l'AVS et, désormais, de l'AI également.

C'est l'article 41^{bis} cst. qui confère à la Confédération la compétence de percevoir des impôts sur le tabac ou plus précisément «sur le tabac brut et manufacturé». Or il n'est pas exclu qu'apparaissent sur le marché, ces prochaines années, des cigarettes synthétiques exemptes de tabac. Les recherches dans ce domaine sont fort avancées, et l'on doit tenir compte déjà maintenant de cette éventualité. De toute évidence, la teneur actuelle de l'article 41^{bis}, 1^{er} alinéa, lettre c, ne permettrait pas de soumettre de tels produits à l'impôt sur le tabac et il pourrait en résulter une diminution substantielle des recettes destinées au financement de l'assurance fédérale. C'est pour remédier à cet inconvénient que nous vous proposons de modifier l'article 41^{bis}, 1^{er} alinéa, lettre c, cst. de telle façon que la Confédération puisse, à l'avenir, percevoir des impôts non seulement sur le tabac brut et manufacturé, mais encore «sur d'autres matières et produits fabriqués à partir de celles-ci qui sont affectés au même usage que le tabac brut et le tabac manufacturé».

Le Département fédéral des finances et des douanes a soumis l'avant-projet d'article 41^{bis}, 1^{er} alinéa, lettre c, cst. à 56 organismes différents (cantons, partis politiques et associations). Sur 42 réponses reçues, 39 se rallient pleinement à nos propositions. Deux avis font cependant valoir que la cigarette synthétique, si elle était exempte de nicotine et de goudron, devrait être exonérée ou du moins soumise à une imposition réduite. Il s'agit là de questions que le législateur pourra régler le moment venu, en tenant compte de toutes les circonstances. Pour l'instant, il importe seulement de fixer dans la constitution la possibilité d'une telle imposition.

.131.0 Le 1^{er} alinéa du nouvel article 11 des dispositions transitoires (le maintien provisoire du régime des prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI)

Le but de l'assurance fédérale AVS/AI, selon le contre-projet, est de couvrir les besoins vitaux de la population dans une mesure appropriée. Les prestations complémentaires (PC) pourraient donc logiquement être supprimées dès que ce but sera atteint grâce aux seules rentes de l'AVS et de l'AI. On ne pourrait

toutefois y parvenir complètement qu'en fixant le montant des rentes AVS/AI à un niveau relativement élevé, du fait que le minimum réellement garanti par le régime des PC est, compte tenu des déductions admises, sensiblement supérieur au niveau purement numérique fixé dans la loi. La charge financière qui en résulterait pour notre économie, surtout si elle devait être imposée d'un seul coup, serait difficilement supportable. C'est ce qui ressort des considérations d'ordre financier exposées sous chiffre.14. Le but poursuivi ne pourra donc être atteint que progressivement et, inversement, les subventions fédérales octroyées en vertu de la LPC ne pourront être éliminées que petit à petit, c'est-à-dire par étapes.

La fin de l'alinéa premier des dispositions transitoires a trait au financement du régime des PC. Actuellement, ce régime repose sur la même base constitutionnelle que l'AVS et l'AI, et les subventions versées en vertu de la LPC sont réputées contributions de la Confédération à l'AVS et à l'AI. Celles-ci ne peuvent pas dépasser la moitié du montant total nécessaire à l'assurance. Le texte prévu dans le contre-projet a pour but de sauvegarder la portée de cette règle. Il importe en effet, comme par le passé, de maintenir les dépenses publiques, considérées globalement, dans des limites définies. Lorsque le législateur fixera la part des pouvoirs publics au financement de l'AVS/AI, il devra non seulement prendre en considération la limite absolue fixée à l'article 34^{quater}, 2^e alinéa (moitié des dépenses de l'assurance), mais aussi tenir compte des montants consacrés par la Confédération et les cantons au financement du régime des PC.

**.131.1 Le 2^e alinéa du nouvel article 11 des dispositions transitoires
(la mise sur pied du régime obligatoire de prévoyance professionnelle)**

Le 2^e alinéa des dispositions transitoires prévoit deux délais distincts. Le premier (10 à 20 ans) concerne les prestations qui devront être servies à la génération d'entrée; le second (5 ans) a trait aux cotisations qu'employeurs et salariés devront payer une fois instauré le régime obligatoire de la prévoyance professionnelle.

.131.11 Protection minimale de la génération d'entrée. La prévoyance professionnelle étant fondée sur le principe de l'équivalence individuelle, les prestations servies à chaque assuré dépendent des cotisations qui ont été payées pour lui. On compte qu'il faut normalement une période de 30 à 40 ans pour financer une rente suffisante. Plus cette période est courte, plus les cotisations sont élevées. On peut aussi racheter des années de cotisations manquantes en versant une somme égale au capital de couverture correspondant. C'est ce qui se passe parfois quand un salarié d'un certain âge doit être admis dans la caisse de pension de son nouvel employeur. Dans cette perspective il convient de rechercher quelle sera la situation des personnes non encore assurées ou insuffisamment assurées au moment de l'entrée en vigueur du régime obligatoire. Tel est l'objet des deux premières phrases du 2^e alinéa des dispositions transitoires.

D'un côté, des considérations sociales exigeraient que la protection minimale offerte par la prévoyance professionnelle soit garantie le plus rapidement possible aux personnes atteignant l'âge de la vieillesse ou frappées d'invalidité, ainsi qu'aux survivants; de l'autre, il faut se rendre à l'évidence que plus l'assuré est âgé au moment de son admission dans une institution de prévoyance, plus la somme de rachat est élevée. C'est donc aussi un problème financier. La commission d'experts du deuxième pilier a calculé que si l'on voulait assimiler sur toute la ligne la génération d'entrée aux assurés ordinaires, la part des prestations promises non couvertes par les cotisations représenterait, en moyenne, une somme égale à environ 100 pour cent des salaires annuels correspondants. Ce déficit initial pourrait être réduit, en moyenne, à 50 pour cent environ des salaires correspondants, si l'on adoptait une période transitoire de 15 ans (cf. rapport de la commission d'experts du deuxième pilier, ch. 23.1.4. et 23.1.5., FF 1970 II 645 s.).

Lors de la discussion du rapport précité aux Chambres fédérales, ce délai de 15 ans était apparu trop long. Aussi, pour des raisons de politique sociale, l'avant-projet soumis par le Département de l'intérieur aux cantons et aux associations prévoyait-il un délai de 10 ans seulement.

Le résultat de la procédure de consultation nous a amenés à reconsidérer la solution proposée. En effet, le problème de la durée de la période transitoire est étroitement lié à la question de savoir qui va payer le déficit d'entrée du régime obligatoire. Il paraît exclu que ce soient les pouvoirs publics, car la prévoyance professionnelle obligatoire, contrairement à l'AVS et à l'AI, ne concerne qu'une fraction de la population. L'octroi de telles subventions reviendrait à favoriser une certaine catégorie de personnes aux dépens des autres (indépendants de même niveau social, salariés rémunérés trop modestement pour avoir accès au deuxième pilier, salariés déjà assurés auprès d'une institution de prévoyance existante au prix de sacrifices financiers souvent élevés). Par ailleurs, ce ne serait pas rendre service au travailleur appartenant à la génération d'entrée que d'imposer des charges excessives à l'employeur qui l'occupe; il pourrait en résulter pour lui des désagréments sur le marché du travail. Pour des raisons identiques, la perception de contributions de solidarité dans l'entreprise, auprès du personnel plus jeune, ne saurait dépasser certaines limites. En fin de compte, c'est l'assuré lui-même qui devra peut-être supporter une bonne partie du déficit d'entrée dans la prévoyance professionnelle obligatoire, soit en une fois, soit sous forme d'amortissements annuels. C'est pourquoi il convient de fixer avec pondération la durée de la période transitoire afin d'éviter qu'une telle disposition ne défavorise ceux-là même que l'on voudrait avantager.

Le 2^e alinéa des dispositions transitoires tient compte de cette situation et correspond aux décisions de la Commission fédérale AVS/AI. Il prévoit une période transitoire oscillant entre 10 et 20 ans suivant l'importance du revenu. Plus le revenu sera élevé, plus la période transitoire sera longue. De cette manière, une partie importante des salariés pourront bénéficier de la protection

minimale correspondant à leur niveau de vie s'ils peuvent se prévaloir d'au moins 10 années de cotisations à compter de l'entrée en vigueur de la loi. Au bout de 20 ans, tous les assurés qui auront cotisé depuis cette date jouiront de la protection minimale. Ce système se justifie du point de vue social, car le besoin de protection sociale diminue avec l'accroissement du revenu, et par conséquent l'intervention du législateur est d'autant plus nécessaire que le revenu est plus faible.

Sur le plan financier il permettra de résoudre beaucoup plus facilement le problème posé par la génération d'entrée. En effet, la fraction du salaire à assurer auprès d'une institution de prévoyance professionnelle sera proportionnellement plus faible pour les petits revenus que pour les revenus importants, puisque dans le premier cas le maintien du niveau de vie sera déjà garanti dans une mesure appréciable par l'assurance fédérale. C'est surtout le déficit d'entrée à combler pour les personnes jouissant de revenus élevés qui sera très coûteux, et l'on peut admettre qu'une période transitoire de 20 ans sera supportable pour cette catégorie d'assurés.

Le contre-projet prévoit que les personnes pour lesquelles des cotisations n'auront été payées que pendant un nombre d'années inférieur à 10 ans (ou à 20 ans pour les revenus supérieurs) bénéficieront néanmoins de prestations, mais dans une mesure réduite. C'est la loi qui fixera les prestations minimales dues pendant la période transitoire en différenciant au besoin les cas de vieillesse, de décès et d'invalidité. La loi devra également définir le cercle des assurés appartenant à la génération d'entrée. On ne saurait assimiler à cette catégorie les personnes qui, pour des raisons personnelles, n'auront été assujetties que tardivement à la prévoyance professionnelle obligatoire (début d'une activité salariée, retour de l'étranger, etc.).

Ne feront pas partie de la génération d'entrée les salariés en âge de toucher une rente de vieillesse de l'assurance fédérale lors de l'entrée en vigueur du régime obligatoire. Afin que ces classes d'âge jouissent elles aussi d'une protection d'assurance adéquate, nous vous avons proposé, dans notre message relatif à la 8^e révision de l'AVS (cf. FF 1971 II 1057), d'augmenter substantiellement les rentes AVS/AI pour le 1^{er} janvier 1973, puis pour le 1^{er} janvier 1975. Le financement de ces améliorations sera supporté presque entièrement par la population active de moins de 65 ans.

Enfin, selon le contre-projet, des prescriptions spéciales devront être édictées afin de tenir compte «de la situation des assurés en faveur desquels un employeur avait pris des mesures de prévoyance avant l'entrée en vigueur de la loi». Cette réglementation pourra déroger, au besoin, à la règle posée dans la première phrase de cet alinéa du contre-projet. On veut ainsi éviter que les dispositions relatives à la génération d'entrée ne conduisent à des abus, particulièrement de la part de personnes qui étaient déjà assurées précédemment auprès d'une caisse de pension et qui, par suite de dissolution du contrat de travail, ont pu obtenir le remboursement de leurs cotisations personnelles.

.131.12. Augmentation progressive des cotisations. La période transitoire de 5 ans, à la dernière phrase du 2^e alinéa des dispositions transitoires, concerne le taux des cotisations. Elle doit permettre aux entreprises que l'introduction du régime obligatoire mettrait dans une situation financière délicate d'augmenter progressivement leurs charges sociales. Il faut en effet tenir compte du fait que toutes les branches économiques ne disposent pas de la même assise financière et que l'amélioration du premier pilier exigera, elle aussi, une augmentation non négligeable des cotisations.

.14 Aspects financiers du contre-projet

.141 L'augmentation des dépenses de l'AVS/AI et ses effets sur le taux de cotisations

Les alinéas 2 et 4 du contre-projet jalonnent les limites inférieures et supérieures du champ réservé au régime AVS/AI, c'est-à-dire à l'assurance fédérale. Et c'est dans ce cadre que le législateur aura à fixer les prestations de l'AVS/AI. Il est dès lors normal que les charges financières varient quelque peu suivant la solution choisie. A titre d'exemple et pour illustrer ce qui précède, nous reprendrons ici nos propositions quant à la 8^e révision de l'AVS. Cette révision-là devrait permettre de transformer l'AVS/AI en une assurance couvrant déjà pour une bonne part les besoins vitaux, de telle façon que le niveau des rentes ne serait plus loin de cadrer avec les normes générales dont il est question plus haut. Cela se manifeste par conséquent aussi dans les dépenses totales. En outre, il est prévu de maintenir à titre temporaire, tout comme le propose l'initiative hors parti, le régime des prestations complémentaires dont les charges devraient toutefois aller en décroissant.

Les chiffres cités ci-après ont été déterminés selon les hypothèses de calcul dont il est déjà question sous chiffre .071 (en particulier : indice des salaires AVS de 500 points à partir de 1975).

Pour la période de 1973 à 1982, les dépenses totales annuelles représenteraient en moyenne l'équivalent de 12,3 pour cent des salaires, soit 10,2 pour cent pour l'AVS, 1,7 pour l'AI et 0,4 pour les prestations complémentaires. Tout d'abord, les charges globales sont inférieures à celles des initiatives pour se situer en revanche à long terme, avec un taux de 14,6 pour cent des salaires, entre l'initiative hors parti (14,3 %) et celle du Parti socialiste (16,2 %).

Les taux globaux de cotisations nécessaires au maintien de l'équilibre financier au cours des dix prochaines années varient aussi suivant les contributions prises en charge par les pouvoirs publics. Comme jusqu'alors, ceux-ci assument la totalité des frais résultant des prestations complémentaires, soit environ 290 millions en moyenne par an pour la période de 1973 à 1982. Le taux global de cotisations pour l'AVS/AI se monterait à 8,3 pour cent des salaires en moyenne pour la période de 1973 à 1982 (taux AVS/AI actuel = 5,8 %) si les contributions AVS/AI à la charge de la Confédération et des can-

tons sont celles que nous proposons pour la 8^e révision de l'AVS (dans l'AVS, un cinquième des dépenses jusqu'en 1977 et un quart à partir de 1978; dans l'AI, la moitié des dépenses).

Pour ce qui concerne l'adaptation des rentes à l'évolution des prix et des revenus, et en particulier pour le cas de rentes entièrement dynamiques, nous renvoyons à ce qui a été dit sous chiffre .071.

On trouvera dans notre message du 11 octobre 1971 sur la 8^e révision de l'AVS de plus amples renseignements quant au financement.

.142 Contributions des pouvoirs publics

Nous avons déjà relevé sous chiffre .130.25 (le financement considéré du point de vue juridique) que le législateur continuera de jouir d'une grande liberté dans la fixation des contributions annuelles des pouvoirs publics puisque le 2^e alinéa du contre-projet se borne à poser une limite supérieure à ne pas dépasser (la moitié des dépenses totales de l'assurance fédérale) et s'abstient de poser une limite inférieure. Pour juger de la manière dont les pouvoirs publics seront concrètement mis à contribution à l'avenir, il convient de se référer à notre message concernant la 8^e révision de l'AVS. Nous y avons précisé les raisons pour lesquelles il sera impossible à la Confédération et aux cantons de prendre en charge, ces prochaines années, une part plus importante des dépenses de l'AVS/AI que celle qui est mentionnée dans ledit message et rappelée sous chiffre .141 ci-dessus. Par exemple, une contribution égale à un tiers des dépenses totales de l'AVS/AI excéderait de beaucoup la capacité financière de la Confédération et des cantons.

Selon le régime constitutionnel actuel, le fonds du tabac et de l'alcool, dont il sera plus particulièrement question sous chiffre .143 ci-dessous, ne peut être utilisé que pour l'AVS et les prestations complémentaires à l'AVS. En vertu du 2^e alinéa du contre-projet, ainsi que des dispositions transitoires, les contributions de la Confédération à l'AVS, à l'AI et au régime des prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI pourront dorénavant être prélevées entièrement sur ce fonds. Cette réglementation aura notamment pour effet de simplifier le financement. Ajoutons que sitôt après l'adoption des nouvelles dispositions constitutionnelles par le peuple et les cantons il sera déjà possible d'utiliser ce fonds au profit de l'AI sans qu'il faille pour autant modifier la LAI, car celle-ci est muette sur ce point. En revanche, les prestations complémentaires servies à des bénéficiaires de rentes AI ne pourront être financées de la même manière qu'après révision de l'article 9 LPC, dont les termes exigent expressément que les subventions employées pour ces bénéficiaires proviennent «des recettes générales de la Confédération».

.143 Evolution du fonds spécial de la Confédération pour l'AVS (tabac et alcool)

Dans notre message du 4 mars 1968 relatif à la 7^e révision de l'AVS, nous avons fourni des renseignements détaillés sur l'origine et la fonction du fonds spécial de la Confédération pour l'AVS. Rappelons qu'il est alimenté par le produit de l'imposition du tabac et de l'alcool et débité chaque année des contributions dont la Confédération est redevable à l'AVS en vertu de la loi. Depuis 1948, date de l'entrée en vigueur de l'AVS, le fonds spécial a augmenté dans une mesure appréciable du fait que les recettes fiscales provenant du tabac et de l'alcool ont jusqu'à maintenant toujours été supérieures aux contributions de la Confédération prévues par la loi.

On peut se demander s'il ne conviendrait pas d'incorporer le fonds spécial dans le fonds de compensation de l'AVS. L'initiative du comité hors parti contient d'ailleurs une proposition dans ce sens (lettre *e* des dispositions transitoires). Nous ne pouvons cependant nous rallier à une telle solution, avant tout pour les raisons suivantes:

A partir de 1973, la Confédération devra verser à l'AVS/AI des contributions nettement plus élevées que jusqu'alors. Les nouvelles sources de recettes escomptées ne couvriront selon toute vraisemblance qu'en partie les dépenses supplémentaires. Aussi, la Confédération en sera-t-elle réduite, ces prochaines années, à devoir entamer la substance même du fonds si elle veut honorer ses engagements (voir à ce propos le tableau ci-après). De plus, nous voudrions insister sur le fait que c'est la loi qui fixe les prestations dues à l'assurance fédérale par la Confédération, et que celle-ci s'est toujours acquittée pleinement de cette obligation légale. Il n'existe dès lors aucune raison réelle de transférer ces ressources dans le fonds de compensation de l'AVS.

La question d'un transfert éventuel perdrait d'ailleurs bien vite toute raison d'être, puisque le fonds du tabac diminuera rapidement en raison des charges supplémentaires de la Confédération et sera de la sorte épuisé d'ici peu d'années, ainsi que le confirme le tableau ci-dessous. La hausse de l'impôt sur les cigarettes ne devant rapporter que quelque 200 à 300 millions par an, elle ne saurait couvrir intégralement les excédents de dépenses.

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

Montants en millions

Années civiles	Dépenses ¹⁾	Recettes ²⁾	Evolution du fonds	
			Variations annuelles	Etat en fin d'année
1969	511	567	56	1530
1970	535	704	169	1699
1971	692	750	58	1757
1972	715	800	85	1842
1973	1450	850	-600	1242
1974	1493	900	-593	649
1975	1765	950	-815	-166
1976	1819	1000	-819	-985

¹⁾ Contributions à l'AVS et subventions pour les prestations complémentaires à l'AVS; à partir de 1973, y compris les contributions à l'AI. Les charges sont déterminées en fonction de nos propositions en vue de la 8^e révision de l'AVS

²⁾ Sans augmentation de l'impôt sur les cigarettes

.144 Effets sur l'effectif du personnel

Le développement de la prévoyance vieillesse, survivants et invalidité exigera du personnel fédéral supplémentaire, tout spécialement dans le domaine de la prévoyance professionnelle. L'importance de cet accroissement dépendra de la forme qui sera donnée à la future législation. On peut d'ores et déjà présumer que les tâches de surveillance qui incomberont à la Confédération l'obligeront à augmenter quelque peu l'effectif de son personnel. Si une caisse fédérale devait être créée, cet accroissement serait plus important.

.15 Effets sur l'économie nationale

L'économie nationale sera influencée de diverses manières par le fait que la prévoyance professionnelle sera rendue obligatoire. Tout d'abord, il faut tenir compte d'une charge totale résultant du premier et du deuxième pilier (y compris la part des pouvoirs publics) d'un quart du revenu du travail, ce qui peut constituer une dépense importante, en particulier pour les entreprises économiquement faibles. En revanche, pour les entreprises ayant des institutions de prévoyance développées, l'introduction de la prévoyance professionnelle obligatoire n'entraînera pas de charges supplémentaires.

En second lieu, la formation de capital sera influencée positivement. Cela n'est pas le but premier des institutions de prévoyance mais provient de ce que

la plupart des caisses de pensions appliquent le système de la capitalisation. Les chiffres ci-dessous relatifs à l'année 1969 (cf. «La Vie économique», n° de septembre 1970) prouvent que les assurances sociales, soit essentiellement le deuxième pilier, contribuent dans une large mesure à la formation de capital. Cette année-là, le montant total de l'épargne atteignait environ 20 pour cent du produit national net.

Provenance de l'épargne	Volume de l'épargne en millions de francs 1969
Ménages privés	4 165
Assurances sociales (dont 2 ^e pilier 3035 millions de francs)	3 550
Etat	3 270
Entreprises	3 645
Total	14 630

Pour que sa croissance soit garantie à long terme, l'économie nationale a besoin d'une formation de capital à laquelle contribuent aussi les assurances sociales au sens large du terme. Inversement, il n'y a pas d'assurances sociales développées sans économie saine et forte. Le professeur F. Kneschaurek, dans son étude sur l'évolution de l'ensemble de l'économie, a indiqué qu'il était nécessaire d'affecter aux investissements une part toujours plus importante du produit national brut afin de rendre possible, grâce aux capitaux, la croissance économique réelle de 3 à 3,5 pour cent par année telle qu'elle est prévue jusqu'à l'an 2000.

On a exprimé la crainte que l'accumulation de capitaux dans le domaine de la prévoyance professionnelle n'aboutisse à une dangereuse concentration de puissance; il faut attirer à ce propos l'attention sur le fait que les capitaux en question sont répartis de manière relativement large. Selon le rapport de la commission d'experts du deuxième pilier, la fortune de l'ensemble des institutions de prévoyance s'élevait à la fin de 1966 à 22 milliards de francs; la même année, le capital de couverture des assurances de groupe, géré par les compagnies suisses d'assurances sur la vie, était de 3 milliards de francs.

Grâce à ses capitaux, le deuxième pilier de notre système de prévoyance devrait, tout d'abord, fournir une partie des moyens nécessaires au développement de l'infrastructure, moyens dont l'importance sera grande également à long terme. D'autre part, lesdits capitaux pourraient être placés dans la construction de logements, ce qui serait une heureuse possibilité d'investissement du point de vue social tout en constituant pour les institutions de prévoyance des placements sûrs en valeurs réelles. La conception des trois piliers devrait donc avoir de manière générale des conséquences positives pour l'économie nationale. Cependant, on ne pourra déterminer celles-ci avec exactitude qu'à la lumière de la future législation. Au moment où sera élaborée la loi sur la prévoyance professionnelle, on connaîtra en outre le résultat des études de la commission d'experts chargée d'étudier les problèmes économiques des assurances sociales, qui est en train d'examiner les problèmes de la formation de capital en matière de prévoyance vieillesse, invalidité et décès.

.16 Propositions concernant le classement de motions

Le 5 mars 1970, le conseiller national Hofstetter et le conseiller aux Etats Reimann ont déposé chacun une motion de même teneur dont voici les termes :

Le Conseil fédéral est invité à présenter le plus tôt possible au Parlement, en tout cas avant qu'une nouvelle modification ne soit apportée à la structure de l'AVS, un projet de revision de l'article 34^{quater} de la constitution fédérale. Ce projet devra tenir compte des principes énoncés dans l'initiative populaire pour un régime moderne de prévoyance vieillesse, survivants et invalidité, qui a été lancée il y a quelque temps. Il conviendra de préparer sans tarder la législation d'exécution.

Le présent message et le projet d'arrêté fédéral ci-joint répondent aux exigences de ces motions, dont la portée a été définie au cours des débats qui ont précédé leur adoption (cf. BSt. CN 1971 19 s. ; BSt. CE 1971 186 s.). Nous vous proposons par conséquent de les classer.

* * *

Vu les considérations qui précèdent, nous vous proposons de soumettre l'initiative populaire pour une véritable retraite populaire à la votation du peuple et des cantons, en leur recommandant de rejeter l'initiative et d'accepter le contre-projet. Un projet d'arrêté fédéral est joint au présent message.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, les assurances de notre haute considération.

Berne, le 10 novembre 1971

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération,

Gnägi

Le chancelier de la Confédération,

Huber

(Projet)

Arrêté fédéral
concernant l'initiative populaire pour une véritable retraite populaire
et la revision de la constitution
en matière de prévoyance vieillesse, survivants et invalidité

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu les articles 85, chiffre 14, 118 et 121 de la constitution;

vu l'article 27 de la loi du 23 mars 1962 ¹⁾ sur les rapports entre les conseils;

après avoir examiné l'initiative populaire pour une véritable retraite populaire, déposée le 2 décembre 1969;

vu le message et le rapport du Conseil fédéral du 10 novembre 1971 ²⁾,

arrête:

Article premier

L'initiative populaire pour une véritable retraite populaire, du 2 décembre 1969, est soumise à la votation du peuple et des cantons. Elle a la teneur suivante:

L'article 34^{quater} de la constitution est abrogé et remplacé par la disposition suivante:

La Confédération institue par voie législative l'assurance-vieillesse, l'assurance des survivants et l'assurance-invalidité. Ces assurances sont générales et obligatoires.

Les pensions accordées sont égales à 60 pour cent au moins du revenu annuel moyen des cinq années les plus favorables, mais ne peuvent être inférieures à 500 francs par mois pour les personnes seules et à 800 francs pour un couple, ni supérieures au double de ces montants. Ceux-ci seront adaptés périodiquement, dès le 1^{er} janvier 1970, en même temps que l'ensemble des pensions, à l'augmentation du coût de la vie et du produit national brut.

¹⁾ RO 1962 811

²⁾ FF 1971 1609

Les contributions de la Confédération et des cantons ne sont pas inférieures à un tiers des dépenses totales nécessaires pour l'assurance. Les personnes physiques et morales bénéficiant d'une situation économiquement privilégiée seront appelées à participer au financement de celle-ci.

La loi réglera l'incorporation des caisses d'assurance, de pensions et de prévoyance existantes dans le régime de l'assurance fédérale, en garantissant les droits acquis par les affiliés.

Art. 2

Le contre-projet de l'Assemblée fédérale est soumis simultanément à la votation du peuple et des cantons. Il a la teneur suivante:

I

L'article 34^{quater} de la constitution est remplacé par les dispositions suivantes:

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

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

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

³ Afin de permettre aux personnes âgées, aux survivants et aux invalides de maintenir de façon appropriée leur niveau de vie antérieur, compte tenu des prestations de l'assurance fédérale, la Confédération prend par voie législative, dans le domaine de la prévoyance professionnelle, les mesures suivantes:

- a. Elle oblige les employeurs à assurer leur personnel auprès d'une institution de prévoyance d'entreprise, d'administration ou d'association, ou auprès d'une institution similaire, et à prendre en charge au moins la moitié des cotisations;
- b. Elle fixe les exigences minimales auxquelles ces institutions de prévoyance doivent satisfaire; elle peut, pour résoudre certains problèmes spéciaux, obliger lesdites institutions à s'affilier à une institution centrale;
- c. Elle veille à ce que la possibilité soit donnée à tout employeur d'assurer son personnel auprès d'une institution de prévoyance; elle peut au besoin créer une caisse fédérale;

d. Elle veille à ce que les personnes de condition indépendante puissent s'assurer facultativement auprès d'une institution relevant de la prévoyance professionnelle à des conditions équivalentes à celles qui sont offertes aux salariés. L'assurance peut être rendue obligatoire pour certaines catégories de personnes indépendantes, d'un façon générale ou pour la couverture de risques particuliers.

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

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

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

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

II

L'article 32^{bis}, 9^e alinéa, de la constitution est modifié comme il suit:

⁹ La moitié des recettes nettes que la Confédération retire de l'imposition des boissons distillées est répartie entre les cantons proportionnellement à leur population de résidence ordinaire; chaque canton est tenu d'employer au moins 10 pour cent de sa part pour combattre l'alcoolisme dans ses causes et dans ses effets. L'autre moitié des recettes doit être utilisée conformément à l'article 34^{quater}, 2^e alinéa, lettre b.

III

L'article 41^{bis}, 1^{er} alinéa, lettre c, de la constitution est modifié comme il suit:

¹ La Confédération peut percevoir les impôts suivants:

...

c. Des impôts sur le tabac brut et le tabac manufacturé, ainsi que sur d'autres matières et produits fabriqués à partir de celles-ci qui sont affectés au même usage que le tabac brut et le tabac manufacturé.

IV

Les dispositions transitoires de la constitution sont complétées par l'article 11 suivant:

¹ Tant que les prestations de l'assurance fédérale ne couvriront pas les besoins vitaux, au sens de l'article 34^{quater}, 2^e alinéa, la Confédération allouera aux cantons des subventions destinées au financement de prestations complémentaires. Elle pourra utiliser à cette fin les ressources fiscales destinées au financement de l'assurance fédérale. La contribution maximale des pouvoirs publics, fixée à l'article 34^{quater}, 2^e alinéa, lettre b, doit être calculée compte tenu de ces subventions fédérales et des contributions correspondantes des cantons.

² Les assurés appartenant à la génération d'entrée du régime de la prévoyance professionnelle obligatoire, selon l'article 34^{quater}, 3^e alinéa, devront pouvoir bénéficier de la protection minimale légalement prescrite après une période dont la durée, à compter de l'entrée en vigueur de la loi, varie entre dix et vingt ans selon l'importance de leur revenu. La loi définira le cercle des personnes appartenant à la génération d'entrée et fixera les prestations minimales à allouer pendant la période transitoire;

elle tiendra compte, par des dispositions spéciales, de la situation des assurés en faveur desquels un employeur avait pris des mesures de prévoyance avant l'entrée en vigueur de la loi. Les cotisations nécessaires à la couverture des prestations devront atteindre leur niveau normal au plus tard après une période de cinq ans.

Art. 3

L'Assemblée fédérale recommande au peuple et aux cantons de rejeter l'initiative populaire et d'accepter son contre-projet.

Art. 4

Le Conseil fédéral est chargé de l'exécution.

Initiatives populaires récentes dans le domaine de la prévoyance vieillesse, survivants et invalidité

1. Initiative pour une véritable retraite populaire, déposée le 2 décembre 1969 par le Parti suisse du travail;
(voir texte à l'article premier du projet d'arrêté fédéral)

2. Initiative pour la création de pensions populaires, déposée le 18 mars 1970 par le Parti socialiste suisse; dont voici la teneur:

I

L'article 34^{quater} de la constitution fédérale est abrogé et remplacé par les dispositions suivantes:

¹ La Confédération institue par voie législative et avec le concours des cantons une assurance générale de la vieillesse, des survivants et de l'invalidité, comprenant une assurance obligatoire de base et une assurance complémentaire.

² Les prestations de l'assurance de base doivent être fixées de manière que les rentes complètes couvrent au moins les besoins vitaux établis par la loi; le maintien de leur pouvoir d'achat doit être garanti. Le montant maximum de la rente ne doit pas dépasser le double du montant minimum.

³ Les travailleurs dont la rente, allouée par l'assurance de base, ne couvre pas 60 pour cent du revenu déterminant de leur travail sont mis au bénéfice de l'assurance complémentaire. Les rentes de l'assurance de base et celles de l'assurance complémentaire doivent au total correspondre au moins à 60 pour cent du revenu déterminant du travail. Le plafond du revenu assurable dans le cadre de l'assurance complémentaire est fixé à deux fois et demie le revenu général moyen du travail.

⁴ Les institutions de prévoyance qui assurent au moins les mêmes prestations que l'assurance complémentaire fédérale et qui garantissent pleinement le libre passage et le maintien du pouvoir d'achat des rentes allouées par elles sont reconnues en qualité d'institutions de l'assurance complémentaire.

⁵ Les personnes exerçant une activité lucrative à titre indépendant peuvent adhérer volontairement à l'assurance complémentaire fédérale.

⁶ Les contributions financières de la Confédération et des cantons à l'assurance de base ne doivent pas, ensemble, être inférieures au tiers ni dépasser la moitié des dépenses totales de cette assurance. Les cotisations des travailleurs destinées à couvrir, après déduction des contributions de la Confédération et des cantons, les dépenses de l'assurance de base sont mises pour les deux tiers à la charge des employeurs.

⁷ Le produit total de l'imposition du tabac et la part de la Confédération aux recettes provenant de l'imposition des eaux-de-vie sont affectés aux contributions de la Confédération à l'assurance de base.

⁸ L'assurance complémentaire fédérale obligatoire est financée par des cotisations qui sont mises pour deux tiers à la charge des employeurs et pour un tiers à celle des travailleurs.

⁹ Le surplus est réglé par la loi.

II

Dispositions transitoires:

¹ Les nouvelles prestations de l'assurance de base seront allouées au plus tard à l'expiration d'un délai de deux années dès l'adoption de l'article 34^{quater} nouveau.

² L'assurance complémentaire sera intégralement mise en vigueur à l'expiration d'un délai de trois années au plus tard dès l'adoption de l'article 34^{quater} nouveau.

III

L'article 32^{bis}, dernière phrase du 9^e alinéa, est modifié comme il suit:

L'autre moitié des recettes reste acquise à la Confédération et son utilisation est réglée conformément à l'article 34^{quater}.

* * *

3. Initiative pour un régime moderne de prévoyance vieillesse, survivants et invalidité, déposée le 13 avril 1970 par un comité hors parti, dont voici la teneur:

I

L'article 34^{quater} de la constitution fédérale est remplacé par la disposition suivante:

¹ La loi garantit aux vieillards, survivants et invalides un revenu suffisant et adapté à leur niveau de vie antérieur; l'assurance fédérale en faveur des vieillards, des survivants et des invalides, les institutions de prévoyance des entreprises, des administrations et des associations professionnelles, ainsi que la prévoyance individuelle concourent à ce but.

² L'assurance fédérale en faveur des vieillards, des survivants et des invalides sera aménagée de telle manière qu'en moyenne ses prestations couvrent constamment leurs besoins vitaux. Elle est financée:

- a. Par des cotisations des assurés, n'excédant pas 8 pour cent du revenu provenant d'une activité lucrative; les employeurs versent la moitié de la cotisation de leur personnel;
- b. Par les intérêts du Fonds de compensation;
- c. Par des contributions de la Confédération jusqu'à concurrence d'un tiers des dépenses; le produit de l'imposition fiscale du tabac et de l'alcool y est affecté.

³ Des mesures complémentaires de prévoyance doivent être prises en faveur des travailleurs afin de maintenir un revenu adapté à leur niveau de vie antérieur, pour autant que l'assurance fédérale en faveur des vieillards, des survivants et des invalides n'y suffit pas. Des mesures analogues peuvent aussi être prévues en faveur de personnes de condition indépendante. Ces mesures complémentaires relèvent des institutions de prévoyance des entreprises et des administrations, des assurances conclues au niveau de la profession ou d'autres institutions similaires.

La loi:

- a. Fixe le champ d'application et les modalités des mesures de prévoyance complémentaire;
- b. Oblige les employeurs à assumer la moitié des charges entraînées par les mesures de prévoyance prescrites en faveur de leur personnel et associe les travailleurs à la création ainsi qu'à la gestion des institutions de prévoyance;
- c. Ordonne en cas de changement d'emploi, la sauvegarde des mesures de prévoyance prescrites;
- d. Exonère des impôts les cotisations et les droits d'expectative afférents aux mesures de prévoyance complémentaire.

⁴ La Confédération encourage la prévoyance individuelle par des mesures fiscales et par une politique facilitant l'accèsion à la propriété.

⁵ La Confédération veille à l'intégration sociale des invalides; elle encourage les institutions et les organisations d'utilité publique dont la tâche est d'assister et de soigner les vieillards et invalides.

II

Les dispositions transitoires de la constitution fédérale sont complétées par l'article suivant:

Après l'adoption de l'article 34^{quater}, les dispositions suivantes s'appliqueront:

- a. Les rentes minimums de l'assurance fédérale en faveur des vieillards, des survivants et des invalides s'élèvent au moins aux trois cinquièmes des rentes maximums.
- b. Les contributions fédérales aux prestations complémentaires versées en vertu de la loi fédérale du 19 mars 1965 seront réduites au fur et à mesure de la majoration des rentes minimums de l'assurance fédérale en faveur des vieillards, des survivants et des invalides.
- c. Les cotisations légales versées pour la prévoyance complémentaire en faveur des travailleurs selon l'article 34^{quater}, 3^e alinéa, seront portées dans un délai de six ans à huit pour cent du revenu pour autant qu'il n'en résulte pas une sur-assurance.
- d. La part actuelle des pouvoirs publics au financement de l'assurance fédérale en faveur des vieillards, survivants-et invalides ainsi que des prestations complémentaires ne doit dans l'ensemble pas être diminuée.
- e. Le Fonds spécial de la Confédération pour l'assurance-vieillesse et survivants est incorporé au Fonds de compensation de l'assurance-vieillesse et survivants.
- f. L'article 32^{bis}, 9^e alinéa, est abrogé.

Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale à l'appui d'un projet portant revision de la constitution dans le domaine de la prévoyance vieillesse, survivants et invalidité et rapport sur l'initiative populaire pour une véritable retraite popula...

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1971
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	51
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	11076
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	24.12.1971
Date	
Data	
Seite	1609-1656
Page	
Pagina	
Ref. No	10 100 042

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.