

Feuille Fédérale

Berne, 25 avril 1977

129^e année

Volume I

N^o 17

Paraît, en règle générale, chaque semaine. Prix: 85 francs par an, 48 fr. 50 pour six mois.
Etranger: 103 francs par an, plus la taxe postale d'abonnement ou de remboursement.

77.028

Message

concernant l'initiative populaire «visant à abaisser l'âge donnant droit aux prestations de l'AVS»

Du 21 mars 1977

Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Nous vous soumettons notre message concernant l'initiative populaire «visant à abaisser l'âge donnant droit aux prestations de l'AVS», déposée le 10 avril 1975, et vous proposons d'approuver le projet d'arrêté fédéral ci-joint.

Nous vous proposons également de classer le postulat suivant:

1976 P 76.320 Abaissement de l'âge de la retraite (N. 8. 10. 76, Loetscher)

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

Berne, le 21 mars 1977

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération,
Furgler

Le chancelier de la Confédération,
Huber

Vue d'ensemble

L'initiative populaire déposée par les Organisations progressistes de la Suisse (POCH) et le Partito Socialista Autonomo (PSA) demande que la limite d'âge ouvrant droit aux prestations de l'AVS soit abaissée de 65 à 60 ans pour les hommes et de 62 à 58 ans pour les femmes. Nous vous proposons de soumettre cette initiative populaire sans contre-projet au vote du peuple et des cantons en leur recommandant de la rejeter. Elle ne pourrait être réalisée que si l'on augmentait les cotisations des assurés et des employeurs à l'AVS de 3 pour cent des salaires au total ou que si l'on réduisait les prestations d'un quart environ.

Voici d'autres raisons encore qui s'opposent à l'initiative :

- Un abaissement de la limite d'âge ne se justifie pas en raison de l'amélioration de l'espérance de vie;*
- Il n'est pas en mesure de résoudre les problèmes que posent le fléchissement de l'emploi et le chômage des jeunes gens;*
- Il engendrerait de nouveaux problèmes, étant donné qu'une mise à la retraite prématurée répond non pas à un besoin général, mais uniquement à des aspirations individuelles;*
- Aujourd'hui déjà, les assurés dont la capacité de gain est sensiblement réduite avant qu'ils aient atteint la limite d'âge ouvrant droit à la rente de vieillesse, peuvent prétendre une rente d'invalidité.*

D'autre part, l'abaissement de l'âge de la retraite ne pourrait se limiter à l'AVS; il se répercuterait aussi sur d'autres branches de la sécurité sociale et surtout sur le régime des prestations complémentaires à l'AVS et sur la prévoyance professionnelle (2^e pilier) que l'on s'emploie encore à développer. Dans ce dernier domaine, il faudrait aussi augmenter sensiblement les cotisations ou alors réduire les prestations en conséquence.

Message

1 Situation initiale et initiative populaire

11 Droit constitutionnel en vigueur

Le 3 décembre 1972, le peuple et les cantons ont adopté à une forte majorité le nouvel article 34^{quater} de la constitution qui prévoit un vaste programme de prévoyance-vieillesse, survivants et invalidité. Le 2^e alinéa de cet article, qui concerne l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité, a la teneur suivante:

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

Notons que la constitution en vigueur ne contient aucune disposition sur la limite d'âge ouvrant droit aux rentes. Elle laisse au législateur le soin de la fixer.

12 Réglementation légale en vigueur

Aux termes de l'article 21 de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS), dans sa version applicable depuis le 1^{er} janvier 1964, le droit à une *rente de vieillesse simple* prend naissance pour les hommes à 65 ans révolus et pour les femmes à 62 ans révolus. Depuis l'entrée en vigueur de l'AVS, en 1948, cette réglementation est demeurée inchangée pour les hommes, tandis que pour les femmes, la limite d'âge initiale de 65 ans a été abaissée à 63 ans en 1957, puis à 62 ans en 1964.

Le droit à une *rente pour couple* prend naissance lorsque l'homme marié a accompli sa 65^e année et que sa femme a 60 ans révolus ou lorsqu'elle est

invalide à raison de 50 pour cent au moins. Ces limites d'âge n'ont pas non plus subi de modifications depuis 1948. Par contre, le législateur a introduit en 1964 la *rente complémentaire en faveur de l'épouse* en s'inspirant du système de l'assurance-invalidité. Aujourd'hui, cette rente complémentaire revient à l'homme marié au bénéfice d'une rente simple de vieillesse, dont l'épouse n'a pas encore 60 ans mais a accompli sa 45^e année. Dans notre message du 7 juillet 1976 (FF 1976 III 1) concernant la 9^e révision de l'AVS, nous vous avons cependant proposé de porter progressivement cette limite d'âge à 55 ans. Nous vous avons également proposé de relever la limite d'âge de la femme de 60 à 62 ans pour l'octroi d'une rente de vieillesse pour couple.

13 Texte de l'initiative

L'initiative déposée le 10 avril 1975 demande que la constitution soit complétée comme il suit:

Art. 34quater, 2^e al., 5^e phrase

Ont droit à une rente simple les hommes qui ont 60 ans révolus et les femmes qui ont 58 ans révolus. A droit à une rente pour couple l'homme qui a 60 ans révolus, si son épouse a atteint l'âge de 58 ans ou si elle est invalide à raison de 50 pour cent au moins.

Disposition transitoire:

Les dispositions susmentionnées, relatives au droit aux rentes, entrent en vigueur une année après leur acceptation par le peuple. Elles s'appliquent à tous les assurés qui auront, à ce moment-là, dépassé la limite d'âge, qui l'atteignent ou qui l'atteindront ultérieurement.

L'initiative a recueilli 56 350 signatures valables (FF 1975 I 1794).

Le texte allemand de l'initiative fait foi. Les versions française et italienne concordent avec le texte allemand. L'initiative est munie d'une clause de retrait.

Dans la disposition transitoire proposée par les auteurs de l'initiative, il n'est question que de son acceptation par le peuple. Peut-être ne s'agit-il en l'occurrence que d'une inadvertance; quant au fond, cette disposition n'infirmé toutefois en rien la prescription selon laquelle l'entrée en vigueur des règles préconisées par l'initiative requiert l'acceptation de celle-ci par le peuple *et les cantons* (art. 123 cst.). Juridiquement, rien ne s'oppose à ce que le peuple et les cantons décident que la révision entrera en vigueur une année après son acceptation *par le peuple*. Cette manière de procéder ne tire pas à conséquence parce que la norme exigeant la majorité des cantons n'est pas éludée pour autant.

2 Appréciation de l'initiative populaire

21 Aspects généraux

Il n'est pas nécessaire de modifier la constitution pour abaisser l'âge de la retraite dans l'AVS. En effet, il suffirait de modifier les articles 21 et 22 LAVS (RS 831.10). Les auteurs de l'initiative ont manifestement choisi cette voie parce que la Confédération ne connaît pas l'initiative législative.

Si l'initiative était acceptée, elle devrait, selon sa teneur, entrer en vigueur une année après le vote populaire. Pour des motifs de sécurité juridique, il faudrait toutefois modifier la LAVS et y adapter la loi fédérale du 19 juin 1959 sur l'assurance-invalidité (RS 831.20) le plus vite possible par la voie législative ordinaire, étant donné que de nombreuses autres conditions auxquelles est subordonné le droit aux prestations de ces deux branches d'assurance sont liées à cette limite d'âge.

Or, l'acceptation de l'initiative n'exercerait pas seulement des effets sur l'AVS et l'AI, mais aussi sur les prestations complémentaires cantonales à l'AVS et à l'AI ainsi que sur la prévoyance professionnelle. En matière de prestations complémentaires, il ne serait toutefois pas nécessaire de modifier la loi du 19 mars 1965 (RS 831.30) parce que le droit à ces prestations est lié au droit à une rente de l'AVS ou de l'AI. Quant à la prévoyance professionnelle, on ne pourrait guère songer à appliquer d'autres limites d'âge que celles qui sont prévues par l'AVS et l'AI. Le projet de loi fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité, qui est actuellement traité par l'Assemblée fédérale, devrait donc être remanié à cet effet ou, alors, il faudrait modifier la loi peu après son entrée en vigueur.

Relevons enfin que l'abaissement de l'âge de la retraite aurait aussi des répercussions sur d'autres branches d'assurance, notamment sur l'assurance-chômage et l'assurance-maladie.

L'initiative populaire part vraisemblablement de l'idée que la limite d'âge prévue par la loi ne correspond plus à la diminution moyenne de la capacité de travail d'un assuré. Il se peut, certes, que les exigences de la vie moderne et la pollution croissante de l'environnement se traduisent dans nombre de cas par une plus forte diminution de la capacité de travail. Dans quelques professions, l'adaptation au progrès technique pourrait vraisemblablement causer certaines difficultés aux travailleurs au fur et à mesure qu'ils deviennent plus âgés. On ne saurait toutefois généraliser. Ces constatations nous incitent simplement à nous demander s'il est judicieux de fixer une limite d'âge rigide dans l'AVS. Or, à cet égard, l'initiative n'apporte aucune solution, au contraire: plus la limite d'âge est basse, plus les inconvénients du système rigide apparaissent.

Comme il appert du tableau ci-dessous, l'espérance moyenne de vie (c'est-à-dire le chiffre indiquant le nombre d'années que vivra encore, en moyenne, une personne d'un certain âge) des personnes prenant leur retraite a sensiblement augmenté dans notre pays.

Espérance moyenne de vie de la population résidente en Suisse

Tables de mortalité	Espérance moyenne de vie exprimée en années	
	Hommes: 65 ans	Femmes: 62 ans
1948-1953	12,4	16,2
1958-1963	12,9	17,6
1968-1973	13,3	18,7
AVS IV ¹⁾	14,0	19,4
AVS V ^{b2)}	14,2	21,0

¹⁾ Extrapolation pour l'année 1976, se fondant sur la table de mortalité de la population suisse de 1958-1963.

²⁾ Extrapolation pour l'année 1991, se fondant sur la table de mortalité pour la Suisse de 1968-1973.

Cette évolution ne fait apparaître aucune raison qui militerait en faveur d'un abaissement général de l'âge de la retraite.

En vertu des dispositions actuelles, les assurés dont la capacité de gain tombe au-dessous de 50 pour cent avant qu'ils aient atteint l'âge de la retraite, peuvent prétendre une rente d'invalidité. Une rente entière d'invalidité d'un montant équivalant à celui d'une rente de vieillesse n'est toutefois allouée que si la capacité de gain tombe à $33\frac{1}{3}$ pour cent. Dans les cas pénibles, une demi-rente d'invalidité peut déjà être allouée lorsque l'assuré présente un degré d'invalidité de $33\frac{1}{3}$ pour cent (c'est-à-dire lorsque sa capacité de gain est tombée à $66\frac{2}{3}$ %). Relevons également que les bénéficiaires de rentes de l'assurance-invalidité peuvent, le cas échéant, faire valoir leur droit à des prestations complémentaires, ce qui leur garantit par principe le minimum vital fixé par la loi. Le 31 janvier 1975 (jour de référence), 21 005 hommes entre 60 et 65 ans et 7380 femmes entre 58 et 62 ans touchaient une rente d'invalidité. Ces chiffres représentent 14,8 et 5,7 pour cent des classes d'âge correspondantes. Le nombre des bénéficiaires appartenant à la classe d'âge précédente (c.-à.-d. les hommes entre 55 et 59 ans, les femmes entre 53 et 57 ans) est un peu moins élevé, il est vrai, mais on ne note pas de différences considérables, puisque les proportions sont en l'occurrence de 9,5 et 4,7 pour cent.

On ne saurait dès lors affirmer que la diminution de la capacité de gain des assurés est générale dans les années qui précèdent immédiatement l'âge actuel de la retraite, sinon les proportions susmentionnées des hommes entre 60 et 65 ans et des femmes entre 58 et 62 ans qui bénéficient d'une rente de l'AI devraient être beaucoup plus élevées que celles des personnes de la classe d'âge précédente. Or, il serait faux de modifier, par un abaissement général de la limite d'âge, une réglementation qui ne donne pas satisfaction dans certains cas seulement. Il serait préférable de chercher, en matière de limite d'âge, une solution plus souple et mieux adaptée aux besoins individuels. D'ailleurs, la flexibilité de la limite d'âge est une question qui a déjà fait l'objet en 1972 d'un postulat Nanchen; il ne nous a cependant pas été possible jusqu'à présent de nous prononcer sur cette question, car elle soulève de nombreux problèmes épineux qui dépassent très largement le cadre de l'AVS. Aussi avons-nous déclaré dans notre message du 7 juillet 1976 concernant la 9^e révision de l'AVS que cette question devait être examinée lors d'une révision ultérieure de la loi.

Au demeurant, il n'est pas du tout établi que la majorité des personnes visées souhaitent vraiment l'abaissement de l'âge de la retraite et, partant, mettre fin prématurément à leur activité professionnelle. La vie quotidienne enseigne plutôt le contraire: en général, les travailleurs n'abandonnent leur activité qu'à contrecœur, parce qu'ils craignent – consciemment ou non – qu'une vie sans travail pourrait être dénuée de sens. Quoi qu'il en soit, on ne devrait pas négliger ces aspects sociaux et psychologiques. Si l'on abaissait la limite d'âge d'une manière générale, la société se verrait confrontée à des problèmes tout nouveaux en matière d'encadrement et d'occupation des personnes âgées, dont on ne peut que pressentir l'ampleur et la diversité. D'ailleurs, il ne serait probablement pas possible de les résoudre avec les mêmes moyens que ceux que l'on utilise actuellement dans le domaine de l'encadrement proprement dit du troisième âge.

Enfin, les nouvelles limites d'âge demandées par les auteurs de l'initiative sont-elles vraiment pertinentes? Les organisations féminines, par exemple, n'ont jamais revendiqué l'abaissement de la limite d'âge pour les femmes de moins de 60 ans. Au demeurant, divers milieux ont proposé que l'on assimile la limite d'âge de la femme à celle de l'homme. Cette suggestion mérite d'être approfondie. En tout cas, une modification ultérieure de la législation actuelle ne devrait pas être entravée par un obstacle d'ordre constitutionnel.

22 Aspects financiers

L'abaissement de l'âge de la retraite demandé par l'initiative porterait fortement préjudice au budget de l'AVS, car il prolongerait d'une part la durée d'octroi des rentes et influerait d'autre part sur les recettes provenant des cotisations, même si l'obligation de cotiser s'étendait également aux rentiers exerçant une activité

lucrative comme nous vous le proposons dans notre message sur la 9^e révision de l'AVS. A de plus lourdes charges au titre des rentes correspondrait une diminution des recettes provenant des cotisations.

Dans l'AI, on enregistrerait un allègement des dépenses puisque les rentes d'invalidité servies aux hommes de 60 à 64 ans et aux femmes de 58 à 61 ans seraient remplacées par des rentes de vieillesse.

Le tableau ci-dessous illustre les conséquences financières qui en résulteraient vraisemblablement pour les deux branches d'assurance en indiquant l'augmentation des cotisations en pour-cent des salaires qui serait nécessaire pour compenser les dépenses excédentaires ou les pertes de recettes.

	Augmentation des cotisations en pour-cent des salaires		
	AVS	AI	Total
Compensation des pertes sur les cotisations	0,7	0,1	0,8
Financement des prestations dont le service durerait plus longtemps que maintenant	2,6	-0,3	2,3
Total	3,3	-0,2	3,1

L'équilibre financier de l'AVS pourrait être atteint si nous augmentions les cotisations de 3,3 pour cent des salaires. L'AI, en revanche, réaliserait une économie de 0,2 pour cent. C'est dire qu'il faudrait relever les cotisations de quelque 3 pour cent.

Il faut encore considérer les éléments suivants:

- Dans l'AI, d'autres prestations, telles que dépenses pour les moyens auxiliaires et subventions aux organisations, pourraient sans doute être quelque peu réduites, mais l'économie réalisée se traduirait par un alourdissement des charges de l'AVS. Nous n'avons dès lors pas tenu compte de ce transfert dans les différentes composantes de l'AVS/AI puisque, somme toute, le résultat final serait à peu près le même.
- L'augmentation des cotisations interviendrait en 1978 si l'on admet que les pouvoirs publics alloueraient les mêmes contributions que celles qui sont prévues dans notre message concernant la 9^e révision de l'AVS, c'est-à-dire prendraient à leur charge la moitié des dépenses de l'AI et, dès 1982, 20 pour cent des dépenses de l'AVS.

- Théoriquement, on pourrait aussi envisager d'augmenter les contributions des pouvoirs publics à l'AVS au lieu de relever les cotisations des assurés et des employeurs. Mais il convient d'abandonner immédiatement cette idée, étant donné que la situation financière de la Confédération et des cantons pourrait rester fort précaire ces prochaines années.
- L'AVS pourrait aussi assurer l'équilibre de ses finances en abaissant ses prestations tout en maintenant ses taux de cotisation. Cela impliquerait une réduction des prestations de quelque 23 pour cent.
- Les répercussions susmentionnées seraient manifestement contraires aux buts visés par la 9^e révision de l'AVS, à savoir le maintien des taux de cotisation actuels pendant une période plus ou moins longue et la garantie des prestations allouées présentement.

Les répercussions qu'exercerait sur la prévoyance professionnelle le régime proposé par l'initiative auraient également une grande importance. On peut les évaluer d'après le projet de loi fédérale sur la prévoyance professionnelle (LPP). Pour maintenir le but visé, à savoir l'octroi de prestations représentant 40 pour cent du salaire coordonné, il faudrait relever les taux de cotisation de 5 pour cent du salaire coordonné ou, alors, se contenter d'une proportion de 30 pour cent qui pourrait être atteinte avec les taux de cotisation prévus dans le projet de loi. L'abaissement de l'âge de la retraite entraînerait donc une insuffisance de financement de quelque 25 à 30 pour cent. C'est dire que la réalisation de l'initiative populaire entraverait très sérieusement le deuxième pilier de notre système de prévoyance.

Quant au régime des prestations complémentaires, l'acceptation de l'initiative populaire occasionnerait des dépenses supplémentaires de l'ordre de 50 millions de francs par année, dont 26 millions de francs seraient à la charge de la Confédération; les cantons assumeraient le reste.

Compte tenu des révisions qui sont en cours dans d'autres branches de la sécurité sociale, notamment celles de l'assurance-maladie et de l'assurance-accidents, il faut renoncer à une nouvelle augmentation des cotisations dans le régime de l'AVS.

23 Aspects économiques

Du point de vue économique, l'abaissement de la limite d'âge soulève deux questions primordiales. Premièrement, quelles répercussions à court terme les revendications des auteurs de l'initiative auraient-elles sur l'emploi, les prix et les salaires? La mise à la retraite anticipée d'une partie des travailleurs encore actifs améliorerait-elle rapidement le degré d'occupation de ceux qui poursuivent leur

activité? Dans quelle mesure le niveau des prix s'en trouverait-il influencé et quels en seraient les effets sur les salaires réels des travailleurs? Deuxièmement, il convient d'évaluer également les répercussions possibles à long terme, en particulier sur l'équilibre du marché du travail et sur la croissance qualitative.

Un abaissement de l'âge de la retraite a des incidences économiques analogues à celles d'une diminution de la durée hebdomadaire du travail ou d'une extension du droit aux vacances. La capacité de travail dont dispose l'économie diminuerait. Dans les circonstances actuelles, on pourrait donc en déduire que le volume de travail serait susceptible d'être réparti sur un plus petit nombre de personnes et qu'en accélérant le départ des plus âgées, on créerait des possibilités de travail supplémentaires pour la main-d'œuvre restante. Mais, en réalité, il faut bien admettre que c'est précisément en période de récession que la propension à rationaliser est la plus marquée. Dès lors, il n'est pas certain que l'on remplacerait la plupart de ces retraités supplémentaires. Et même dans les cas où ce remplacement s'impose, il est douteux qu'on y procède. Cela peut s'expliquer par la disparité qui existe entre la qualification des personnes actuellement en quête d'emploi et les exigences liées aux postes auxquels il faudrait éventuellement repourvoir. Les grandes difficultés qu'entraînent un changement de domicile sont un autre obstacle important.

Aussi ne faut-il pas s'attendre à ce qu'une réglementation rigide de l'âge de la retraite se traduise toujours par un allègement du marché du travail à l'endroit voulu. Si l'on devait donner suite à l'initiative, les régions peu développées, où la proportion des travailleurs âgés est supérieure à la moyenne et dont le pouvoir d'attraction reste faible sur la main-d'œuvre d'autres contrées, pourraient se trouver dans une situation difficile bien qu'il y ait, sur le plan national, des personnes en quête d'emploi par suite de la récession. Du reste, il en va de même d'une manière générale pour toutes les branches à coefficient de main-d'œuvre particulièrement élevé. Même en période de récession et eu égard à la réglementation qui régit actuellement la main-d'œuvre étrangère, on pourrait donc enregistrer une certaine hausse des salaires. Cette évolution créerait d'autres difficultés économiques dans les régions et les branches affectées, en dépit des efforts supplémentaires visant à rationaliser le travail; elle pourrait même déclencher ici ou là une poussée inflationniste indésirable.

L'éventualité de l'inflation montre que les travailleurs se feraient des illusions en s'imaginant que l'abaissement de l'âge de la retraite et la pénurie de main-d'œuvre qui en découlerait leur permettraient d'obtenir des augmentations de salaire. Tel est particulièrement le cas en période de récession et compte tenu des cotisations plus élevées qu'exigerait le financement des prestations supplémentaires de la prévoyance-vieillesse.

A plus long terme, il convient de considérer ce qui suit : Il est difficile d'établir des pronostics à moyen terme sur l'évolution du marché du travail. Toutefois, on peut émettre certaines hypothèses. Il y a lieu d'admettre d'abord qu'il nous faudra lutter davantage contre un chômage découlant de la restructuration des entreprises. D'autre part, on voit d'ores et déjà se profiler une impasse généralisée en matière de main-d'œuvre. Elle produira ses effets au plus tard lorsque les personnes ayant vu le jour durant ces dernières années à faible natalité devront assumer les charges sociales au profit des travailleurs nés dans les années cinquante et soixante, à forte natalité. Cette évolution à contre-courant requiert des mesures souples et différenciées quant au marché du travail. Une réduction rigide de la limite d'âge, comme la souhaitent les auteurs de l'initiative, constituerait une lourde hypothèque pour la future politique du marché du travail.

Par ailleurs, les réflexions que suggère l'exigence toujours renouvelée d'une croissance davantage axée sur la qualité de la vie s'opposent également à une réglementation rigide : En dépit des difficultés actuelles, tout donne à penser que la productivité du travail aura tendance à s'améliorer, ce qui offre la possibilité d'opter entre « consommer davantage à travail égal » et « moins travailler à consommation égale ». Inutile de dire que les travailleurs ne feraient pas tous le même choix. Un abaissement rigide de l'âge de la retraite restreindrait fortement et sans raison la liberté de décision de l'individu.

En conclusion, le bilan des aspects économiques montre que la réalisation immédiate de l'initiative n'améliorerait pas sensiblement le marché du travail à l'heure actuelle et entraînerait nécessairement une réduction des salaires réels. Diverses régions et branches économiques connaîtraient même des difficultés supplémentaires. Une nouvelle poussée inflationniste pourrait se produire. Au mépris des nécessités actuelles, la capacité de concurrence de notre pays continuerait à s'affaiblir sur le plan international. A moyen terme, la rigidité de la réglementation envisagée constituerait une lourde hypothèque pour la politique du marché du travail. Enfin, l'initiative porterait inutilement atteinte au pouvoir et à la liberté de décision de l'individu.

24 Parallèle avec certains systèmes d'assurances sociales étrangers

Dans de nombreux systèmes étrangers, l'âge de la retraite correspond dans l'ensemble à celui qui est applicable dans notre AVS, à cela près qu'il est possible parfois de bénéficier d'une rente de vieillesse un peu plus tôt, mais souvent au prix d'une réduction correspondante du montant des prestations, ainsi que nous l'exposons ci-après.

République fédérale d'Allemagne

Les hommes et les femmes peuvent, en règle générale, prétendre une rente de vieillesse à 65 ans. En cas de longue durée d'assurance (35 ans) et d'abandon de l'activité lucrative, la rente de vieillesse peut cependant être servie dès 63 ans (pour les bénéficiaires de rentes d'invalidité, à 62 ans si la condition exigeant une assurance de longue durée est remplie). Dans des situations exceptionnelles, par exemple en cas de chômage persistant, il est possible d'avancer à 60 ans l'âge donnant droit à la rente. En cas de reprise d'une activité lucrative soumise à cotisations, le service de la rente est alors supprimé dans tous les cas visés ci-dessus.

Autriche

La limite d'âge générale est de 65 ans pour les hommes et de 60 ans pour les femmes; si, le «jour de référence», le bénéficiaire exerce encore une activité lucrative soumise à cotisations, le service de la rente est suspendu en partie (dans l'assurance-pensions des ouvriers et des employés) ou entièrement (dans l'assurance-pensions des travailleurs indépendants).

Grande-Bretagne

Ce pays connaît également la limite d'âge de 65 ans pour les hommes et de 60 ans pour les femmes. Il pose aussi la condition que le bénéficiaire ne tire pas de revenu substantiel d'une activité lucrative, sinon la rente est réduite, voire supprimée jusqu'à l'âge de 70 ans suivant le revenu provenant d'une telle activité.

France

Dans le système général, l'âge «normal» de la retraite est également fixé à 65 ans. Certes, l'assuré peut dans tous les cas prendre sa retraite à 60 ans déjà, mais alors, sa rente est plutôt faible: en effet, elle ne représente plus que 25 pour cent du revenu assuré en cas de durée complète d'assurance, tandis qu'elle s'élèverait à 50 pour cent à l'âge de 65 ans.

Suède

La limite d'âge générale est de 65 ans pour les hommes et pour les femmes, les assurés ayant la faculté de se retirer à 60 ans; dans ce cas, ils ne bénéficient que d'une rente réduite.

Etats-Unis d'Amérique

Ce pays prévoit lui aussi l'âge de la retraite à 65 ans, avec possibilité de bénéficier dès 62 ans d'une rente qui est alors d'un montant réduit.

Autres pays

De nombreux autres Etats connaissent soit une limite d'âge générale de 65 ans pour les hommes et les femmes ou de 65 ans pour les hommes et de 60 ans pour les femmes, par exemple le Luxembourg: 65/60 ans; les Pays-Bas: 65 ans; la Belgique, la République démocratique allemande et la Pologne: 65/60 ans; l'Espagne et le Canada: 65 ans. Quelques Etats du Sud de l'Europe ont avancé l'âge de la retraite, ainsi l'Italie et la Yougoslavie: 60/55 ans; la Grèce: 62/57 ans, tandis que les pays nordiques, eux, reculent cette limite, par exemple le Danemark et la Norvège qui la fixent à 67 ans.

25 Propositions de la Commission fédérale de l'AVS/AI

Ainsi que la LAVS le prévoit, la Commission fédérale de l'AVS/AI s'est prononcée sur l'abaissement de l'âge de la retraite demandé par l'initiative populaire. Après une discussion nourrie, elle a décidé à l'unanimité, lors de sa séance des 14 et 15 septembre 1976, de nous inviter à proposer à l'Assemblée fédérale de soumettre cette initiative sans contre-projet au vote du peuple et des cantons en leur recommandant de la rejeter. La commission justifie son attitude explicite essentiellement par les repercussions financières qu'aurait l'acceptation de cette initiative, telles qu'elles ont été exposées aux chapitres précédents. Elle reconnaît aussi qu'il y a des cas où une réduction de la limite d'âge est indiquée ou tout au moins soutenable, mais elle est de l'avis que l'on ne saurait résoudre ces problèmes par une réglementation trop schématique et trop rigide. Dès que la 9^e révision de l'AVS sera terminée, la commission examinera à fond le moyen d'introduire une limite d'âge souple et nous soumettra un rapport à ce sujet. Entre-temps, les cas d'incapacité de travail prématurée dans le cadre du premier pilier devront être résolus comme jusqu'ici par la voie de l'assurance-invalidité, et les difficultés découlant de la récession seront aplanies par l'assurance-chômage et par des mesures touchant le marché du travail.

26 Conclusions

Comme nous l'avons exposé sous chiffre 22, l'acceptation de l'initiative aurait pour conséquence soit d'augmenter les cotisations à l'AVS/AI de quelque 3 pour cent des salaires, soit de réduire d'un quart environ les rentes (y compris les rentes en cours). Dans les circonstances économiques actuelles, on ne saurait envisager ni l'une ni l'autre de ces variantes.

D'ailleurs, il n'est pas inutile de relever qu'une réduction schématique de la limite d'âge ne résoudrait ni les problèmes de la vieillesse proprement dits ni ceux du marché du travail, qui sont consécutifs à la récession, mais qu'elle susciterait de nouvelles et graves préoccupations en sus des difficultés finan-

cières. Ainsi, la question de l'opportunité, voire de l'admissibilité du service de la rente lorsque le bénéficiaire continue de travailler (pension de retraite au lieu du droit inconditionnel à la rente) deviendrait beaucoup plus aiguë qu'aujourd'hui. En outre, la diminution de l'âge de la retraite entraverait la prévoyance professionnelle que nous vous avons proposé de rendre obligatoire dans notre message du 19 décembre 1975 (FF 1976 I 117).

3 Avis sur le postulat Lœtscher

Le Conseil national a accepté, le 8 octobre 1976, le postulat 76.320 Loetscher suivant et nous l'a transmis pour rapport. En voici le texte:

L'aggravation de la situation économique pose de graves problèmes aux jeunes qui quittent l'école obligatoire ou terminent leur apprentissage. Nombreux sont celles et ceux qui se voient condamnés au repos et au chômage.

En vue de remédier immédiatement à cette fâcheuse situation, le Conseil fédéral est prié d'examiner s'il ne serait pas opportun d'abaisser l'âge de la retraite de 62 à 61 ans pour les femmes et de 65 à 64 ans pour les hommes dans le cadre de la loi fédérale sur l'AVS.

Il se pourrait que l'abaissement de la limite d'âge ait pour conséquence que, dans certaines branches, les travailleurs les plus âgés prennent leur retraite plus tôt qu'aujourd'hui. Or, comme nous l'avons exposé sous chiffre 23, on ne saurait influencer sur ce processus. Il est du reste soumis à tant d'aléas que l'on ne peut pas garantir que les jeunes gens prennent la relève précisément où ce serait souhaitable sous l'angle du marché du travail. Comme le prix d'un résultat aussi douteux serait finalement une augmentation des cotisations ou une réduction générale des prestations, la mesure préconisée par l'auteur du postulat ne constitue pas un moyen propre à combattre le chômage des jeunes gens. Nous vous proposons dès lors de ne pas poursuivre cette idée dans les circonstances actuelles et de classer le postulat.

(Projet)

**Arrêté fédéral
concernant l'initiative populaire
«visant à abaisser l'âge donnant droit
aux prestations de l'AVS»**

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu l'initiative populaire «visant à abaisser l'âge donnant droit aux prestations de l'AVS», déposée le 10 avril 1975¹⁾;

vu le message du Conseil fédéral du 21 mars 1977²⁾,

arrête:

Article premier

¹ L'initiative populaire du 10 avril 1975 «visant à abaisser l'âge donnant droit aux prestations de l'AVS» est soumise au vote du peuple et des cantons.

² L'initiative populaire demande que la constitution soit complétée comme il suit:

Art. 34^{quater}, 2^e al., 5^e phrase

Ont droit à une rente simple les hommes qui ont 60 ans révolus et les femmes qui ont 58 ans révolus. A droit à une rente pour couple l'homme qui a 60 ans révolus, si son épouse a atteint l'âge de 58 ans ou si elle est invalide à raison de 50 pour cent au moins.

Disposition transitoire:

Les dispositions susmentionnées, relatives au droit aux rentes, entrent en vigueur une année après leur acceptation par le peuple. Elles s'appliquent à tous les assurés qui auront, à ce moment-là, dépassé la limite d'âge, qui l'atteignent ou qui l'atteindront ultérieurement.

Art. 2

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

¹⁾ FF 1975 I 1794

²⁾ FF 1977 I 1549

Message concernant l'initiative populaire «visant à abaisser l'âge donnant droit aux prestations de l'AVS» Du 21 mars 1977

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1977
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	17
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	77.028
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	25.04.1977
Date	
Data	
Seite	1549-1563
Page	
Pagina	
Ref. No	10 101 811

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.