

85.039

Message
sur la contribution de la Confédération et des cantons
au financement de l'assurance-vieillesse et survivants

du 3 juillet 1985

Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Nous vous soumettons, par le présent message, un arrêté fédéral sur la contribution de la Confédération et des cantons au financement de l'assurance-vieillesse et survivants et vous proposons de l'adopter.

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

3 juillet 1985

Au nom du Conseil fédéral suisse:
Le président de la Confédération, Furgler
Le chancelier de la Confédération, Buser

Vue d'ensemble

Dans le cadre du premier train de mesures portant sur la nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, il est notamment prévu de supprimer progressivement la participation des cantons au financement de l'assurance-vieillesse et survivants (AVS). Le délai référendaire afférent à ce projet étant échu le 14 janvier 1985 sans avoir été utilisé, cette mesure doit entrer en vigueur le 1^{er} janvier 1986.

Cet allègement des charges financières des cantons au titre de l'AVS trouve sa contrepartie essentiellement dans une participation des cantons à la moitié des subventions fédérales en faveur des caisses-maladie. Ce dernier projet doit être réalisé dans le cadre de la révision partielle de l'assurance-maladie. Bien que les deux messages vous aient été adressés simultanément, cette révision a pris un retard considérable par rapport à la nouvelle répartition des tâches, de sorte qu'elle n'entrera vraisemblablement pas en vigueur avant le 1^{er} janvier 1988.

Afin d'éviter que la Confédération n'ait à supporter une charge allant jusqu'à 500 millions de plus entre 1986 et l'entrée en vigueur de la révision de l'assurance-maladie, il faut renoncer pour l'instant à alléger la charge des cantons au titre de l'AVS dans les proportions prévues. La participation de la Confédération et des cantons au financement de l'AVS doit être modifiée et fixée temporairement par un arrêté fédéral de portée générale non soumis au référendum, applicable dès le 1^{er} janvier 1986.

Message

1 Partie générale

11 Premier train de mesures

111 Objectifs et contenu

Par l'arrêté du 5 octobre 1984, vous avez adopté le premier train de mesures concernant la nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (FF 1984 III 12). Ces mesures portaient sur les domaines ci-après:

- Exécution des peines et mesures,
- Protection civile,
- Ecole obligatoire,
- Bourses d'études (rejetées lors de la votation populaire du 10 mars 1985),
- Gymnastique et sports,
- Santé publique,
- Assurance-vieillesse et survivants,
- Maisons de retraite,
- Prestations complémentaires à l'AVS/AI,
- Aide aux réfugiés,
- Péréquation financière.

Ce premier train de mesures comporte également la participation des cantons à la moitié des subventions fédérales en faveur des caisses-maladie, cette proposition devant toutefois être réalisée lors de la révision partielle de la loi sur l'assurance-maladie. Enfin, il convient de mentionner la redistribution des tâches dans le domaine de l'enseignement ménager, laquelle relève de la compétence du Conseil fédéral.

La nouvelle répartition des tâches vise au premier chef des objectifs de politique générale. Elle a pour but de renforcer nos structures fédéralistes en délimitant de manière plus claire les tâches respectives de la Confédération et des cantons.

112 L'aspect financier

Comme l'exécution des tâches publiques cause le plus souvent des dépenses, une nouvelle répartition des tâches n'est pas sans entraîner des conséquences financières, certaines charges étant transférées d'une collectivité à l'autre.

Nous comptons que la nouvelle répartition des tâches contribuera à raison de 180 millions à l'assainissement des finances fédérales. Après que l'instauration d'un régime financier durable au niveau fédéral ait été refusée pour la deuxième fois, les cantons ont consenti à cette contribution. Le premier train de mesures visait un allègement définitif des charges de la Confédération de l'ordre de 110 millions. Toutefois, certaines propositions ayant

été rejetées globalement ou partiellement lors de leur examen par le Parlement (encouragement de la construction de logements, exécution des peines et mesures) et le souverain ayant refusé le projet relatif aux bourses d'études lors de la votation du 10 mars 1985, cet objectif ne peut plus être réalisé. La Confédération peut cependant escompter un allègement substantiel durant les années 1986 à 1989, tandis que le bilan financier sera probablement équilibré après réalisation de toutes les mesures du premier volet, soit dès 1990. Le projet d'allègement de 180 millions devra dès lors être réalisé durablement avec le deuxième train de mesures.

113 Les clauses de sûreté

Il existe une interdépendance financière étroite entre les différentes propositions de réforme du premier train de mesures. C'est ainsi que la réduction de la part des cantons au financement de l'AVS trouve sa contrepartie principalement dans leur participation plus large aux coûts de l'assurance-maladie.

La révision de l'assurance-maladie¹⁾ fait cependant l'objet d'une procédure séparée. Or, cette révision subissant un retard, la Confédération risque de devoir prendre en charge la part des cantons à l'AVS sans qu'elle bénéficie pour autant d'un allègement au titre de l'assurance-maladie. Pour éviter de tels déséquilibres, trois mesures essentielles ont été assorties de «clauses de sûreté», de manière à garantir une équivalence maximale dans le transfert des tâches. Ces clauses prévoient que l'Assemblée fédérale, par un arrêté non sujet au référendum, ou le Conseil fédéral (clause se rapportant à l'assurance-maladie) peut retarder ou réduire certains transferts de charges.

La première de ces clauses est inscrite dans la loi fédérale du 5 octobre 1984 modifiant la loi sur l'assurance-vieillesse et survivants LAVS) (FF 1984 III 70 ss). Elle vise à sauvegarder les intérêts financiers de la Confédération. Sa teneur est la suivante:

L'Assemblée fédérale peut prescrire, par voie d'arrêté fédéral de portée générale non sujet au référendum, que les cantons contribueront aux dépenses annuelles de l'assurance-vieillesse et survivants et réduire d'autant la contribution de la Confédération (art. 103 LAVS), dans la mesure où les propositions de la première étape de la nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons dans les domaines de l'exécution des peines et des mesures, de la protection civile, de l'école obligatoire, des subsides de formation, de la gymnastique et des sports, de la santé publique, de l'assurance-vieillesse et survivants/maisons de retraite, des prestations complémentaires AVS/AI, de l'aide aux réfugiés et de l'assurance-maladie ne sont pas réalisées ou ne le sont qu'en partie. Cette contribution cantonale s'élève au plus à 5 pour cent.

La suppression des contributions cantonales à l'AVS implique donc que les autres mesures du premier volet, la participation de 50 pour cent des cantons à l'assurance-maladie comprise, soient réalisées.

¹⁾ Message du 19 août 1981 (FF 1981 II 1069).

Les deux autres clauses de sûreté se trouvent dans la loi fédérale du 5 octobre 1984 modifiant la loi sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité (LPC) (FF 1984 III 74) et dans le projet de révision de l'assurance-maladie. Elles ont pour but de sauvegarder les intérêts des cantons au cas où le désenchevêtrement prévu au titre de l'AVS ne se réaliserait pas ou qu'en partie seulement. On peut cependant constater aujourd'hui que ces deux clauses en faveur des cantons sont devenues caduques puisque l'allègement de la charge des cantons dans le domaine de l'AVS a été décidé et qu'il n'a pas fait l'objet d'un référendum. En revanche, il y a lieu de faire appel à la clause de sûreté pour l'AVS en faveur de la Confédération, comme nous le verrons plus loin.

12 Réalisation du premier train de mesures

121 Entrée en vigueur échelonnée

Lors des délibérations aux Chambres, nous étions partis de l'idée que les propositions contenues dans le premier train de mesures entreraient en vigueur le 1^{er} janvier 1986.

Les Grandes lignes de la politique gouvernementale et le plan financier prévoient leur entrée en vigueur en 1986. Après l'adoption des projets, le Département fédéral de justice et police a informé en détail le Groupe de contact des cantons sur le mode de réalisation envisagé. Lors de sa réunion, le 25 janvier 1985, ce groupe s'est prononcé en faveur d'un renvoi de la mise en vigueur à 1987, afin que les cantons aient notamment le temps d'adapter leur législation. Les cantons ont expressément demandé à être consultés dans certains domaines tels que la gymnastique et les sports, la protection civile, etc. Ils ont également fait valoir des problèmes de budgétisation. Rappelons toutefois que le Département fédéral de justice et police leur a fourni, en décembre 1984, les données nécessaires concernant les répercussions financières du projet. Il nous a donc fallu examiner minutieusement dans quels cas une mise en vigueur au 1^{er} janvier 1986 était possible et acceptable ou non. Nous nous sommes finalement décidés en faveur d'une procédure échelonnée répondant largement aux vœux formulés par les cantons:

a. Entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1986

Toutes les mesures urgentes, importantes du point de vue de la politique financière ou faciles à régler au niveau de l'ordonnance:

- Protection civile,
- Ecole obligatoire/santé publique,
- Prestations complémentaires à l'AVS/AI,
- Loi sur l'AVS,
- Péréquation financière;

b. Entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1987

Les mesures soulevant certains problèmes liés à l'adaptation des ordonnances:

- Exécution des peines,
- Enseignement ménager,
- Gymnastique et sports,
- Aide aux réfugiés.

Le Conseil fédéral tient à ce que la responsabilité financière et matérielle accrue des cantons aille de pair avec une réduction, ou du moins une stabilisation, de la densité normative. Les cantons doivent donc pouvoir se prononcer sur les projets d'ordonnances, de sorte qu'il est indiqué ici de faire une concession à leur égard quant à la date de l'entrée en vigueur.

122 Conséquences financières (sans la clause de sûreté)

Le bilan financier est déterminé par la réduction de la contribution des cantons au financement de l'AVS. Selon l'article 103 LAVS révisé, l'engagement des cantons diminuerait graduellement aux dépens de la Confédération:

Contribution des cantons	1986	1987	1988	1989	Dès 1990
- Régime actuel (%)	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0
- Selon article 103 LAVS révisé (%)	1,5	1,0	1,0	1,0	0,0
Les dépenses totales de l'AVS s'élevant à (mia. de fr.)	15,3	15,5	16,8	17,0	18,5
l'allégement des cantons s'établit à (mio. de fr.; montants arrondis)	540,0	620,0	670,0	680,0	930,0

Si l'on s'abstient de faire usage de la clause de sûreté, et dans l'hypothèse d'une entrée en vigueur de l'assurance-maladie révisée au début de 1988 seulement, on obtient les transferts de charges ci-après:

Nouvelle répartition des tâches, premier train de mesures

(sans clause de sûreté)

(En millions de francs)

+ = charge supplémentaire pour la Confédération/allègement des cantons

- = allègement de la Confédération/charge supplémentaire pour les cantons

Domaines spécifiques (par ordre de l'entrée en vigueur)	Entrée en vigueur	1986	1987	1988	1990 Estimation sommaire
Contributions aux GR et TI	1. 1. 84	+ 3	+ 3	+ 3	+ 3
Ecoles de personnel soignant	1. 1. 84	- 3	- 3	- 3	- 3
Protection civile	1. 1. 86	- 9	- 12	- 12	- 15
Subventions à l'instruction primaire	1. 1. 86	—	- 2	- 2	- 2
Santé publique	1. 1. 86	—	- 12	- 12	- 12
Prestations complémentaires ¹⁾ ...	1. 1. 86	-217	-254	-275	-305
Contribution des cantons à l'AVS (jusqu'ici 5%). Réduction de 5 à 1,5% en 1986, à 1% de 1987 à 1989, suppression dès 1990	1. 1. 86	+ 540	+ 620	+ 670	+ 930
Maisons de retraite	1. 1. 86	—	—	—	—
Péréquation financière	1. 1. 86	0	0	0	0
Exécution des peines	1. 1. 87	—	0	0	- 12
Enseignement ménager	1. 1. 87	—	—	- 18	- 18
Gymnastique et sports	1. 1. 87	—	- 9	- 10	- 10
Aide aux réfugiés	1. 1. 87	—	- 10	- 20	- 20
Total (montants arrondis)		+ 310	+ 320	+ 320	+ 540
Assurance-maladie ²⁾	1. 1. 88	—	—	- 480	- 540
Total (montants arrondis)		+ 310	+ 320	- 160	0

¹⁾ y compris révision de la LPC selon message du 21 nov. 1984 (entrée en vigueur présumée le 1^{er} janv. 1987).
²⁾ répercussions financières selon programme d'urgence adopté par le Conseil national (entrée en vigueur présumée le 1^{er} janv. 1988).

Ainsi que l'indique ce tableau, le premier volet de la nouvelle répartition des tâches coûterait à la Confédération respectivement 310 et 320 millions de plus en 1986 et 1987.

123 **Recours à la clause de sûreté**

Les deux mesures palliatives ci-après sont concevables pour éviter à la Confédération des dépenses supplémentaires dues aux retards intervenus dans la révision de l'assurance-maladie:

- Retirer du programme d'urgence la participation des cantons à la moitié des subventions fédérales versées aux caisses-maladie et anticiper sa réalisation dans le cadre d'un propre arrêté fédéral urgent;
- recourir à la clause de sûreté AVS et réduire temporairement, dans une moindre proportion que prévu, la contribution des cantons à l'AVS.

Comme le législateur a expressément prévu une telle clause, il est logique de choisir cette solution. Elle a l'avantage que la correction peut être effectuée par un arrêté fédéral non soumis au référendum, donc dans un bref délai. Cet aspect est important, car la Confédération et les cantons, pour établir leurs budgets 1986, devraient être aussi rapidement que possible au clair sur la réglementation envisagée.

13 **Consultations**

Les cantons ont été consultés lors de la réunion du Groupe de contact, le 25 février 1985, et au sein de la Conférence des directeurs des finances, le 7 mai 1985. Les représentants des directeurs des finances ont notamment exprimé le vœu que la modification de la loi sur les prestations complémentaires (LPC) n'entre en vigueur que le 1^{er} janvier 1987. Les considérations suivantes nous empêchent de satisfaire à cette requête: La modification imminente de la LPC est connue des cantons depuis longtemps et elle ne nécessite aucune adaptation importante de la législation cantonale. Mais une mise en vigueur au 1^{er} janvier 1986 est également nécessaire du point de vue de la politique financière, d'une part pour soutenir les efforts tendant à rééquilibrer les finances fédérales et d'autre part par suite de la décision de renoncer à la compensation des droits sur les carburants.

14 **Compensation du projet relatif aux bourses d'études?**

Ce projet ayant été rejeté par le peuple et les cantons lors du scrutin du 10 mars 1985, le transfert de charges prévu n'aura pas lieu. La question se pose dès lors de savoir s'il ne serait pas judicieux que les cantons prennent à leur charge environ 90 millions dans un autre domaine, notamment en continuant de verser une contribution de 0,5 pour cent à l'AVS dès 1990.

Pour des considérations de politique générale, nous entendons toutefois renoncer à pareille compensation. Le fait de laisser subsister une telle contribution – aussi souhaitable qu'elle soit pour les finances fédérales – serait en effet contraire au but de la répartition des tâches, qui consiste en un partage clair et net de celles-ci.

2 **Partie spéciale: Explications concernant la réglementation proposée**

Nous vous proposons de fixer comme il suit la contribution des cantons à l'AVS:

	1986	1987	1988	1989	Dès 1990
Selon l'article 103 LAVS révisé	(%) 1,5	1,0	1,0	1,0	0,0
Proposition du Conseil fédéral	(%) 4,5	4,0	4,0	4,0	3,0

Avec l'entrée en vigueur de la participation de 50 pour cent des cantons au financement de l'assurance-maladie, les taux de contribution à l'AVS pourraient ensuite être abaissés de trois unités de pourcentage supplémentaires. Ils seraient ainsi ramenés au niveau prévu par l'article 103 LAVS. Ce projet a l'avantage d'être assez souple. Un nouveau retard éventuel dans le domaine de l'assurance-maladie pourrait être assumé sans qu'il soit nécessaire de recourir à la clause de sûreté.

L'arrêté fédéral est de portée générale. Il n'est pas sujet au référendum, conformément au paragraphe II de la loi fédérale du 5 octobre 1984 modifiant la loi sur l'assurance-vieillesse et survivants.

3 **Conséquences financières et effets sur l'état du personnel**

31 **Conséquences financières pour la Confédération**

La réglementation proposée, qui décharge les cantons moins vite que prévu de leur responsabilité financière à l'égard de l'AVS, permet à la Confédération de retirer du premier train de mesures un solde de quelque 150 à 160 millions en sa faveur durant les années 1986 à 1989. Une fois réalisé l'ensemble du premier train de mesures, c'est-à-dire *dès 1990*, ce solde disparaîtra toutefois, la contribution des cantons à l'AVS étant alors supprimée et la Confédération devant continuer de verser des subventions aux bourses d'études. La contribution de 180 millions à l'assainissement des finances fédérales, escomptée de la nouvelle répartition des tâches, devra être réalisée par le deuxième train de mesures.

Nouvelle répartition des tâches, premier train de mesures

(avec clause de sûreté)

(En millions de francs)

+ = charge supplémentaire pour la Confédération/allègement des cantons

- = allègement de la Confédération/charge supplémentaire pour les cantons

Domaines spécifiques (par ordre de l'entrée en vigueur)	Entrée en vigueur	1986	1987	1988	1990 Estimation sommaire
Contributions aux GR et TI	1. 1. 84	+ 3	+ 3	+ 3	+ 3
Ecoles de personnel soignant	1. 1. 84	- 3	- 3	- 3	- 3
Protection civile	1. 1. 86	- 9	- 12	- 12	- 15
Subventions à l'instruction primaire	1. 1. 86	—	- 2	- 2	- 2
Santé publique	1. 1. 86	—	- 12	- 12	- 12
Prestations complémentaires ¹⁾	1. 1. 86	-217	-254	-275	-305
Contribution des cantons à l'AVS (jusqu'ici 5%); 1986: 4,5%; 1987 à 1989: 4%; dès 1990: 3% ²⁾	1. 1. 86	+ 76	+154	+168	+370
Maisons de retraite	1. 1. 86	—	—	.	.
Péréquation financière	1. 1. 86	0	0	0	0
Exécution des peines	1. 1. 87	—	0	0	- 12
Enseignement ménager	1. 1. 87	—	—	- 18	- 18
Gymnastique et sports	1. 1. 87	—	- 9	- 10	- 10
Aide aux réfugiés	1. 1. 87	—	- 10	- 20	- 20
Total (montants arrondis)		-150	-150	-180	- 20
Assurance-maladie ³⁾	1. 1. 88	—	—	-483	-540
Contributions des cantons à l'AVS: réduction supplémentaire de 3%, soit de 4 à 1% pour 1988/89 et à 0% dès 1990 (en relation avec l'assurance- maladie)	1. 1. 88	—	—	+504	+555
Total (montants arrondis)		-150	-150	-160	0

¹⁾ y compris révision de la LPC selon message du 21 nov. 1984 (entrée en vigueur présumée le 1^{er} janv. 1987).

²⁾ sans la réduction supplémentaire en relation avec la participation de 50% des cantons au financement de l'assurance-maladie.

³⁾ répercussions financières selon programme d'urgence adopté par le Conseil national (entrée en vigueur présumée le 1^{er} janv. 1988).

32 Conséquences financières pour les cantons

Elles sont exactement inverses à celles de la Confédération (en mio. de fr.):

	1986	1987	1988	Dès 1990
Répartition des tâches, premier train de mesures	150	150	160	0
Répartition des tâches, deuxième train de mesures	—	—	—	180

33 Effets sur l'état du personnel

Le maintien temporaire d'une contribution plus élevée des cantons au financement de l'AVS est sans incidence sur l'état du personnel de la Confédération et des cantons.

4 Grandes lignes de la politique gouvernementale

Le présent projet n'est pas expressément prévu dans les Grandes lignes de la politique gouvernementale 1983-1987, mais il correspond aux objectifs visés par la nouvelle répartition des tâches.

5 Bases légales

Non sujet au référendum, l'arrêté fédéral se fonde sur le paragraphe II de la modification du 5 octobre 1984 de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS).

Projet

**Arrêté fédéral
fixant la contribution de la Confédération
et des cantons au financement de l'assurance-vieillesse
et survivants**

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu le paragraphe II de la modification du 5 octobre 1984¹⁾ de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants²⁾;

vu le message du Conseil fédéral du 3 juillet 1985³⁾,

arrête:

Article premier

En dérogation à l'article 103 de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants dans sa version du 5 octobre 1984, et jusqu'à l'entrée en vigueur d'une participation des cantons équivalant à la moitié des subsides fédéraux à l'assurance-maladie,

- a. La contribution de la Confédération au financement de l'assurance-vieillesse et survivants s'élève à 15,5 pour cent en 1986, 16 pour cent durant les années 1987 à 1989 et 17 pour cent dès 1990;
- b. La contribution des cantons s'élève à 4,5 pour cent en 1986, 4 pour cent durant les années 1987 à 1989 et 3 pour cent dès 1990.

Art. 2

¹⁾ Le présent arrêté est de portée générale; en vertu du paragraphe II de la modification du 5 octobre 1984 de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants, il n'est cependant pas sujet au référendum.

²⁾ Il entre en vigueur le 1^{er} janvier 1986.

30070

¹⁾ RO 1985 ... (FF 1984 III 70)

²⁾ RS 831.10

³⁾ FF 1985 II 705

Message sur la contribution de la Confédération et des cantons au financement de l'assurance-vieillesse et survivants du 3 juillet 1985

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1985
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	31
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	85.039
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	13.08.1985
Date	
Data	
Seite	705-716
Page	
Pagina	
Ref. No	10 104 467

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.