

**Message
concernant l'initiative populaire
«visant à abaisser à 62 ans pour les hommes et à 60 ans
pour les femmes l'âge donnant droit à la rente AVS»**

du 17 juin 1985

Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Par le présent message, nous vous proposons de soumettre, sans contre-projet, l'initiative populaire «visant à abaisser à 62 ans pour les hommes et à 60 ans pour les femmes l'âge donnant droit à la rente AVS» au vote du peuple et des cantons, en leur recommandant de la rejeter.

Le projet d'un arrêté fédéral relatif à cette initiative est joint au message.

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

17 juin 1985

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Furgler

Le chancelier de la Confédération, Buser

Vue d'ensemble

L'initiative populaire déposée par les Organisations progressistes de la Suisse (POCH) demande que la limite d'âge ouvrant le droit aux prestations de l'AVS soit abaissée de 65 à 62 ans pour les hommes et de 62 à 60 ans pour les femmes. Les limites d'âge devront être abaissées d'un an une première fois une année après l'acceptation de l'initiative, puis ainsi de suite chaque année jusqu'à ce que les nouvelles limites soient atteintes. Nous proposons à l'Assemblée fédérale de soumettre cette initiative sans contre-projet au vote du peuple et des cantons en leur recommandant de la rejeter.

Voici les arguments qui s'opposent à l'initiative populaire:

- L'acceptation de l'initiative entraînerait une augmentation des cotisations, pour les assurés et les employeurs, de 1,55 pour cent des salaires au total, rien que pour l'AVS. Si l'on ramenait ultérieurement l'âge auquel les hommes ont droit à la rente de vieillesse au niveau de celui qui ouvre ce droit aux femmes, il faudrait des ressources supplémentaires atteignant au total 2,4 pour cent des salaires.*
- L'initiative va à l'encontre de l'évolution de l'espérance de vie et rend notamment plus défavorable le rapport entre le nombre des rentiers et celui des personnes exerçant une activité lucrative.*
- L'initiative entraîne une charge supplémentaire pour l'économie suisse.*
- Les problèmes que pose le chômage, notamment celui des jeunes, ne peuvent être résolus par un abaissement de l'âge donnant droit aux rentes.*
- L'initiative engendre de nouveaux problèmes, étant donné qu'une mise à la retraite anticipée répond non pas à un besoin général, mais uniquement à des aspirations individuelles.*
- Les assurés dont la capacité de gain est sensiblement réduite avant qu'ils aient atteint l'âge donnant droit à la rente de vieillesse peuvent aujourd'hui déjà prétendre une rente d'invalidité.*
- Enfin, un abaissement de l'âge donnant droit aux rentes ne pourrait pas se limiter à l'AVS, mais se répercuterait également sur d'autres branches de la sécurité sociale, en particulier sur le régime des prestations complémentaires cantonales à l'AVS et sur la prévoyance professionnelle (2^e pilier). Dans ce dernier domaine, il faudrait compenser l'abaissement de l'âge donnant droit aux rentes par une augmentation des cotisations atteignant respectivement 1,05 et 1,8 pour cent des salaires.*

Message

1 Situation initiale

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 est 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.

Le texte constitutionnel actuellement en vigueur ne contient ainsi aucune norme sur l'âge donnant droit à la rente, mais laisse à la législation le soin de réglementer cette question.

Une première initiative des Organisations progressistes de la Suisse (POCH), visant à abaisser l'âge donnant droit aux prestations de l'AVS (hommes 60 ans, femmes 58 ans) fut rejetée en votation populaire du 26 février 1978, par 1 451 220 non contre 377 017 oui et par tous les cantons. La votation eut lieu conjointement avec celle relative à la 9^e révision de l'AVS. Dans son message, le Conseil fédéral avait proposé le rejet de cette initiative. Il constatait que la réalisation des objectifs de celle-ci impliquerait une augmentation des cotisations de quelque 3 pour cent des salaires. Il concédait néanmoins qu'un abaissement de la limite d'âge est souhaitable dans certains cas. Un abaissement général de la retraite ne permettrait cependant pas de tenir compte de telles différences de situations. Le Conseil fédéral donna dès lors mandat à la Commission fédérale de l'AVS et de l'AI d'élaborer un projet visant à introduire la modulation de la limite d'âge. Cependant, dans son rapport, ladite Commission parvient, pour des raisons financières, à la conclusion qu'il convient pour le moment de renoncer à introduire une limite d'âge flexible.

12 Réglementation légale en vigueur

Aux termes de l'article 21 de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS; RS 831.10), dans sa version entrée en vigueur 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. Pour les hommes, cette réglementation est demeurée la même depuis l'entrée en vigueur de l'AVS, soit depuis 1948, tandis que pour les femmes la limite initiale de 65 ans a été abaissée à 63 ans en 1957 puis à 62 ans en 1964.

Le droit à une rente de vieillesse pour couple prend naissance lorsque l'homme marié a accompli sa 65^e année et que sa femme a 62 ans révolus ou est invalide à raison de la moitié au moins (dans les cas pénibles pour un tiers au moins). L'âge d'ouverture du droit de la femme à la rente pour couple était fixé à 60 ans de 1948 à 1978. Il fut porté à 62 ans lors de la 9^e révision de l'AVS, le 1^{er} janvier 1979, soit à l'âge ouvrant le droit à la rente de vieillesse simple.

L'homme qui a droit à une rente peut en outre prétendre au versement d'une rente complémentaire pour son épouse, dans la mesure où elle a accompli sa 55^e année ou est née avant le 1^{er} décembre 1933.

2 Aspects formels

21 Texte de l'initiative

L'initiative des Organisations progressistes de la Suisse (POCH), déposée le 24 février 1983 sous forme d'un projet rédigé de toutes pièces, exige que l'on insère, après la cinquième phrase du 2^e alinéa de l'article 34^{quater} de la constitution, la disposition suivante:

Ont droit à une rente simple de vieillesse les hommes âgés de 62 ans révolus et les femmes âgées de 60 ans révolus. Une loi peut abaisser ces limites d'âge.

Dispositions transitoires

¹ Les âges mentionnés à l'article 34^{quater} donnent droit à la rente complète lors de l'introduction de la modulation de l'âge de la retraite.

² Une loi peut ramener l'âge auquel les hommes ont droit à la rente de vieillesse au niveau de celui qui ouvre ce droit aux femmes.

³ Tant que subsiste le régime de la rente de vieillesse pour couple, les époux ont droit à cette prestation à condition que l'un des deux ait 62 ans révolus et que l'autre ait au moins 60 ans révolus ou soit invalide à cinquante pour cent.

⁴ L'âge donnant droit à la rente de vieillesse est abaissé d'un an pour la première fois une année après l'acceptation de l'initiative, puis d'un an chaque année jusqu'à ce que les âges donnant droit à la rente de vieillesse qui sont mentionnés à l'article 34^{quater} soient atteints.

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

22 Aboutissement

Le 24 mars 1983, la Chancellerie fédérale a constaté que l'initiative avait abouti avec 116 657 signatures valables (FF 1983 I 1386).

3 Validité

31 Unité de la forme

Une initiative peut revêtir la forme d'une proposition conçue en termes généraux ou celle d'un projet rédigé de toutes pièces (art. 121, 4^e al., cst.); les formes mixtes ne sont pas admises (art. 75, 3^e al., de la loi fédérale sur les droits politiques; RS 161.1).

La présente initiative revêt uniquement la forme d'un projet rédigé de toutes pièces. L'unité de la forme est ainsi respectée.

32 Unité de la matière

Une initiative ne doit avoir pour objet qu'une seule matière (art. 121, 3^e al., cst.). L'unité de la matière est respectée lorsqu'il existe un rapport intrinsèque entre les différentes parties d'une initiative (art. 75, 2^e al., de la loi fédérale sur les droits politiques).

La présente initiative exige l'abaissement de l'âge de la retraite à 62 ans pour les hommes et à 60 ans pour les femmes et admet qu'une loi peut encore abaisser ces limites d'âge. Les dispositions transitoires prévoient que l'âge donnant aux hommes le droit à une rente de vieillesse peut, par la voie législative, être ramené au niveau de celui des femmes. Elles contiennent en outre une réglementation spéciale portant sur l'introduction de la modulation de l'âge de la retraite ainsi que sur la rente de vieillesse pour couple. Enfin, le 4^e alinéa des dispositions transitoires détermine l'entrée en vigueur de l'article 34^{quater}, 2^e alinéa, 6^e phrase, de la constitution. La condition de l'unité de la matière des différentes parties de l'initiative est ainsi remplie.

4 Appréciation de l'initiative populaire

41 Aspects constitutionnels

L'article 34^{quater}, 2^e alinéa, de la constitution ne fait pas mention de l'âge de la rente dans l'AVS. Les limites d'âge figurent bien plutôt aux articles 21 et 22 LAVS de même qu'à l'article 33 de la loi fédérale sur l'assurance-invalidité (LAI; RS 831.20). Les auteurs de l'initiative ont choisi la voie d'une modification de la constitution précisément parce que la Confédération ignore l'institution de l'initiative législative. Ils veulent ainsi remplacer les limites d'âge fixées dans la loi par une norme prévoyant celles-ci au niveau de la constitution. Les nouvelles limites d'âge fixées dans le droit constitutionnel doivent en outre, aux yeux des auteurs de l'initiative, cons-

tituer un plafond à ne pas dépasser. Si l'initiative était acceptée, seul un abaissement des limites pourrait être réalisé par la voie législative. Si ces limites devaient être élevées, une nouvelle modification de la constitution serait nécessaire (art. 34^{quater}, 2^e al., 7^e phrase, cst.; 2^e al. des dispositions transitoires).

En cas d'acceptation de l'initiative, ce ne sont pas seulement les articles 21 et 22 LAVS ainsi que l'article 33 LAI qui devraient être modifiés. Un changement de l'âge ouvrant le droit à la rente toucherait au contraire l'ensemble du système de l'assurance.

L'acceptation de l'initiative rendrait aussi nécessaire une révision étendue de la loi qui ne viserait pas seulement l'adaptation des limites d'âge, mais encore de nombreuses autres dispositions de la LAVS, de la LAI et des autres lois d'assurances sociales (cf. à ce sujet le ch. 42). Une telle révision entraînerait en outre d'importantes dépenses supplémentaires. Pour garantir l'équilibre financier de l'AVS, les taux de cotisations devraient être augmentés, car des réductions de rentes se concilieraient mal avec l'article 34^{quater}, 2^e alinéa, 3^e phrase, de la constitution, aux termes duquel les rentes doivent couvrir les besoins vitaux dans une mesure appropriée. Les dispositions régissant la franchise de cotisations pour les bénéficiaires de rentes de vieillesse exerçant une activité lucrative et la fin de l'obligation de verser les cotisations pour ceux de ces bénéficiaires qui sont sans activité lucrative devraient être réexaminées. Il conviendrait en outre de revoir les contributions de la Confédération et des cantons à l'AVS et, le cas échéant, de les adapter. Dans le domaine des prestations de l'AVS, hormis les changements à apporter aux conditions du droit à la rente (il s'agirait de préciser, par voie législative, le droit à la rente de vieillesse pour couple; 3^e al. des dispositions transitoires), des amendements touchant le calcul de la rente devraient être envisagés. Il y aurait enfin lieu d'harmoniser les conditions du droit aux allocations pour impotents et aux moyens auxiliaires qui, dans l'AVS, sont plus strictes que dans l'assurance-invalidité.

Il apparaît clairement que les brefs délais dans lesquels les limites d'âge devraient être progressivement abaissées, conformément aux dispositions transitoires, ne suffiraient guère à mettre sur pied une telle réforme.

Même si la législation d'adaptation voyait le jour à temps – on s'aiderait, le cas échéant, de la clause d'urgence – il faudrait, vu les changements profonds que celle-ci causerait et ses répercussions financières, compter avec l'éventualité d'un référendum.

Les nombreuses adaptations, liées à maints secteurs du droit des assurances sociales, auxquelles il faudrait procéder n'offriraient pas la garantie que les limites d'âge réduites seraient inscrites en temps utile dans la législation. Il se pose ainsi la question de l'application directe des limites d'âge qui seraient fixées dans la constitution. L'initiative traite d'une matière qui est déjà complètement réglementée. Cette matière (l'âge ouvrant le droit à la rente) est, au niveau de la loi, actuellement insérée dans un système complet de normes sur les cotisations et les prestations de l'AVS de même que sur l'organisation et la procédure. L'initiative tend à modifier une

partie clairement définie de cet édifice. Quand bien même l'ensemble du système de l'assurance serait touché par le complément apporté à la constitution, il n'est juridiquement pas exclu que les autorités et le juge tiennent, lors de l'octroi de prestations, directement compte des limites d'âge fixées dans le texte constitutionnel, avant même que celles-ci aient été introduites dans la législation. En outre, le fait que les conséquences financières de l'initiative ne soient actuellement pas réglées ne s'oppose en principe pas à l'application directe de celle-ci. Dans sa jurisprudence la plus récente, le Tribunal fédéral reconnaît l'existence de droits tirés directement de la constitution (droits fondés sur l'article 4 *ct.* par exemple) même s'il en résultait des difficultés financières pour la collectivité (cf. ATF 105 Ia 120 ss).

La doctrine admet qu'une norme nouvelle du droit constitutionnel peut abroger une disposition législative antérieure qui la contredit, si cette norme est suffisamment précise (cf. Aubert, *Traité de droit constitutionnel suisse*, Vol. I, Neuchâtel 1967, note 5 ad n° 449 et Supplément, Neuchâtel 1982, n° 449). La condition à respecter est qu'il s'agisse d'un droit subjectif directement octroyé à l'individu et sur lequel il puisse être statué, c'est-à-dire dont le contenu soit suffisamment explicite pour pouvoir être appliqué directement par les autorités compétentes et, le cas échéant, par le juge. Cette situation n'est, par exemple, que conditionnellement réalisée en ce qui concerne le salaire égal pour l'homme et pour la femme au sens de l'article 4, 2^e alinéa, *ct.* – voir à ce sujet FF 1980 I 73 ss. Si ces conditions sont remplies, l'interdiction du contrôle juridictionnel de la constitutionnalité des lois, consacrée par l'article 113, 3^e alinéa, *ct.*, ne s'applique pas en pareille occurrence. Le Conseil fédéral a déjà soutenu cette opinion dans ses messages concernant l'initiative sur la décriminalisation de l'avortement (FF 1974 II 706 ss), sur l'égalité des droits de l'homme et de la femme (FF 1980 I 134) et sur l'interdiction de la vivisection (FF 1984 II 957). Si la présente initiative était acceptée, le problème de l'application directe des nouvelles limites d'âge ne serait toutefois résolu valablement que lorsque le Tribunal fédéral des assurances aura rendu en dernière instance un arrêt dans un cas d'espèce.

Si l'on appliquait les limites d'âge réduites sans une loi d'exécution opérant l'adaptation nécessaire, il en résulterait des effets négatifs, voire contraires au système. L'abaissement de l'âge donnant droit à la rente, sans une augmentation correspondante des cotisations des assurés et des contributions des pouvoirs publics, ébranlerait d'abord sérieusement l'équilibre financier de l'AVS. Comme l'initiative populaire ne prévoit pas un abaissement de l'âge de la rente dans la LPP, les hommes pouvant prétendre une rente de l'AVS devraient, à l'expiration du délai transitoire, attendre pendant trois ans et les femmes pendant deux ans leur rente de vieillesse de la prévoyance professionnelle. Il conviendrait en outre de s'attendre qu'un nombre plus ou moins élevé d'assurés cessent leur activité lucrative ou doivent cesser celle-ci au moment où ils atteindront le nouvel âge AVS. Sans une adaptation des limites d'âge de la LPP à celles de l'AVS, ces personnes devraient souffrir de sensibles réductions de prestations dans la prévoyance professionnelle, car, comme «non-actives», elles ne seraient plus impérativement assujetties au régime de la LPP.

Comme l'initiative ne règle pas la question de l'obligation de verser les cotisations AVS, les bénéficiaires de rentes de vieillesse seraient, en tous les cas, c'est-à-dire même s'ils abandonnent leur activité lucrative, encore tenus de payer des cotisations jusqu'à l'accomplissement de la 65^e, voire de la 62^e année (art. 3, 1^{er} al., LAVS). Les cotisations payées par les assurés après avoir atteint l'âge ouvrant le droit à la rente de vieillesse n'auraient cependant aucune influence sur le montant de la rente (art. 30, 2^e al., LAVS).

Il se pose en outre le problème de savoir si un homme frappé, après l'accomplissement de la 62^e année (une femme après celui de la 60^e année), d'une impotence légère ou de degré moyen, aurait ou non droit à une allocation pour impotent (voir les art. 42, 1^{er} al., LAI et 43^{bis}, 1^{er} al., LAVS).

Enfin, sans une révision de la loi, le problème du droit à la rente de l'homme divorcé âgé de plus de 60 ans mais n'ayant pas encore atteint sa 62^e année, qui participait avant son divorce à une rente de vieillesse pour couple conformément au 3^e alinéa des dispositions transitoires de l'initiative, ne pourrait pas non plus trouver une réponse et une solution satisfaisantes.

L'initiative comprend quatre dispositions transitoires. Seul le quatrième alinéa contient en fait du droit transitoire. Les alinéas 1 à 3 contiennent par contre du droit matériel et donnent lieu à des difficultés supplémentaires.

Le 1^{er} alinéa des dispositions transitoires prévoit qu'à l'introduction de l'âge de la retraite flexible, les limites d'âge mentionnées à l'article 34^{quater} donnent droit à une rente complète. En employant le terme «rente complète», l'initiative a repris une expression figurant déjà à l'article 29, 2^e alinéa, lettre a, LAVS. La rente complète est servie à tous les assurés qui comptent une durée complète de cotisations à la survenance de l'événement assuré. La durée de cotisations est complète lorsque l'assuré a, entre le 1^{er} janvier de l'année qui suit celle au cours de laquelle il a eu 20 ans révolus ou dès le 1^{er} janvier 1948, payé des cotisations pendant le même nombre d'années que les assurés de sa classe d'âge. A défaut, seul le droit à une rente partielle entre en ligne de compte, laquelle est déterminée selon le rapport existant entre les années entières de cotisations accomplies par l'assuré et les années entières de cotisations de sa classe d'âge. Si l'on donnait le même sens au terme de «rente complète» mentionné dans l'initiative qu'à celui qui figure à l'article 29, 2^e alinéa, lettre a, LAVS, cela entraînerait de grands bouleversements: dès l'entrée en vigueur de la modulation de l'âge de la retraite, la constitution prévoirait que tous les hommes ayant accompli leur 62^e et toutes les femmes ayant accompli leur 60^e année auraient droit à une rente complète au sens que ce terme a dans la législation actuelle. Le système en vigueur des rentes partielles et complètes, selon la durée de cotisations, ne serait alors plus possible.

On ne saurait toutefois déduire du texte de l'initiative qu'une telle conséquence est voulue. La structure générale de celui-ci donne plutôt à penser que tel n'est pas le cas. L'initiative traite en effet uniquement de l'abaisse-

ment de l'âge donnant droit à une rente. Si ses auteurs avaient également voulu transformer le système actuel des rentes partielles et complètes pour en faire une sorte de retraite populaire, cela devrait ressortir clairement du texte de l'initiative. Une mention faite quasiment en passant seulement, dans une disposition transitoire, ne saurait engendrer des modifications aussi étendues.

Par conséquent le terme de «rente complète» utilisé par l'initiative ne peut se comprendre que par opposition à une «rente réduite» versée durant la retraite anticipée. Après l'introduction de la modulation de l'âge de la retraite, un assuré au bénéfice d'une retraite anticipée n'aurait d'abord droit qu'à une rente réduite puis, dès l'accomplissement de sa 62^e ou de sa 60^e année, à la rente partielle ou complète à laquelle il eût pu prétendre en continuant d'exercer une activité lucrative jusqu'à ce moment. Cela signifie donc que le sens du terme «rente complète» n'est pas le même au niveau de la constitution qu'à celui de la loi.

En cas d'acceptation de l'initiative, le système de la plupart des institutions de prévoyance professionnelle actuelles, qui prévoient en cas de retraite anticipée une rente versée pendant une plus longue durée, mais réduite durant tout ce temps, ne pourrait, pour des motifs d'ordre juridique, pas être introduit dans l'AVS.

Le 2^e alinéa des dispositions transitoires prévoit qu'une loi peut ramener l'âge auquel les hommes ont droit à la rente de vieillesse au niveau de celui qui ouvre ce droit aux femmes. Cette disposition transitoire reprend le principe qui figure dans l'initiative elle-même, selon lequel l'âge de l'ouverture du droit à la rente peut toujours être abaissé par la voie législative. En d'autres termes, un relèvement de l'âge donnant droit à la rente n'est possible que moyennant une révision partielle de la constitution, ce qui pourrait présenter une entrave considérable à l'adaptation éventuelle de la limite d'âge à l'évolution démographique, financière et économique.

Le 3^e alinéa des dispositions transitoires traite du droit à la rente de vieillesse pour couple. En vertu du droit actuel, l'homme marié ayant accompli sa 65^e année a droit à une rente de vieillesse pour couple pour autant que son épouse ait accompli sa 62^e année ou soit invalide pour la moitié au moins (dans les cas pénibles, pour un tiers au moins; art. 22, 1^{er} al., LAVS). Selon le droit en vigueur, le droit à la rente de couple appartient au mari. La femme peut certes demander pour elle-même le versement de la demi-rente de vieillesse pour couple conformément à l'article 22, 2^e alinéa, LAVS. Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral des assurances, cela ne fonde cependant pas un droit propre à la demi-rente de vieillesse pour couple (ATF 107 V 72). L'initiative ne parle en aucune manière du droit lui-même à la rente. S'écartant des limites d'âge proposées à l'article 34^{quater}, 2^e alinéa, 6^e phrase, est., le 3^e alinéa des dispositions transitoires se borne à statuer que l'ouverture du droit à une rente de vieillesse pour couple naît dans la mesure où l'un des époux a accompli sa 62^e année et l'autre sa 60^e année ou est invalide pour la moitié au moins.

Cette définition – qui ne fait plus de distinction entre l'homme et la femme

— de l'âge ouvrant le droit à la rente de vieillesse pour couple est en contradiction avec les limites d'âge clairement établies dans l'initiative (hommes 62 ans, femmes 60 ans). La mise en œuvre d'une telle réglementation se heurterait à des difficultés. On peut, par exemple, se demander quel serait l'effet d'un divorce sur le droit à la rente de l'époux, âgé certes de plus de 60 ans mais n'ayant pas encore accompli sa 62^e année et qui pouvait prétendre à une part de la rente de vieillesse pour couple, sa femme ayant déjà accompli sa 62^e année. Cette réglementation consacrerait au surplus, concernant le droit à la rente de vieillesse, un privilège de l'homme marié par rapport à celui qui ne l'est pas. La question importante, consistant à savoir qui a droit à la rente, devrait de toute façon être réglée dans la législation.

Dans cet ordre d'idées, il convient également d'attirer l'attention sur la révision en cours de la LAI, qui doit notamment permettre d'affiner l'échelonnement des rentes. Selon le projet, le droit à la rente de vieillesse pour couple naît lorsque l'un des époux a atteint l'âge de la retraite alors que l'autre est invalide à 35 pour cent au moins. Selon le 3^e alinéa des dispositions transitoires de l'initiative, le droit à la rente de vieillesse pour couple ne peut naître que lorsque le conjoint de moins de 60 ans, dont le partenaire a 62 ans, est invalide à 50 *pour cent*. Si l'initiative était acceptée, l'échelonnement plus nuancé des rentes ne serait plus réalisable dans le domaine de la rente de vieillesse pour couple, sauf à entreprendre une modification constitutionnelle.

Il faut enfin se reporter au nouvel article 4, 2^e alinéa, *cst.*, accepté en votation populaire le 14 juin 1981, qui fixe le principe de l'égalité de traitement de l'homme et de la femme. L'initiative ne tient pas compte de cette disposition constitutionnelle. Le pouvoir constituant peut certes s'écarter de cette norme et fixer un âge de la retraite différent pour l'homme et pour la femme. Pour éviter un droit constitutionnel contradictoire, une réglementation différenciée ne serait toutefois fondée que si elle n'est pas discriminatoire (en l'occurrence pour l'homme).

42 Répercussions de l'initiative sur d'autres branches des assurances sociales

Une acceptation de l'initiative aurait également des effets sur *l'assurance-invalidité* et nécessiterait une modification de la LAI, en particulier dans le domaine de la rente d'invalidité pour couple (art. 33 LAI) et de l'allocation pour impotent des invalides (art. 42, 1^{er} al., LAI). En principe, les rapports existant entre l'allocation pour impotent de l'AI et celle de l'AVS (art. 42 LAI et 43^{bis} LAVS), de même qu'entre les moyens auxiliaires de l'AI et ceux de l'AVS (art. 21 LAI et 43^{ter} LAVS) devraient être revus.

L'acceptation de l'initiative aurait également des répercussions sur les liens établis entre l'AVS et *l'assurance-chômage*. Une modification ne serait néanmoins pas nécessaire, dès lors qu'en vertu des articles 2, 2^e alinéa, lettre c, et 8, 1^{er} alinéa, lettre d, de la loi fédérale sur l'assurance-chômage

obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (LACI; RS 837.0), l'âge donnant droit à la rente AVS est déterminant quant à l'expiration des prestations de l'assurance-chômage.

L'abaissement de l'âge donnant droit aux rentes AVS entraînerait dans l'assurance-chômage des économies de prestations: toutefois, les recettes provenant des cotisations devant diminuer d'autant, l'allègement financier que connaîtrait l'assurance-chômage ne pourrait pas conduire à une réduction du taux de la cotisation. Comme la statistique actuelle de l'assurance-chômage n'indique pas combien il y a de bénéficiaires d'indemnités de chômage âgés respectivement de 60 à 62 et de 60 à 65 ans, on ne peut que constater que les chômeurs ayant plus de 55 ans représentent 8,2 pour cent des bénéficiaires de telles indemnités (données pour les années 1977 à 1979 et 1982/83; 9,5% d'hommes et 6,7% de femmes). Une comparaison entre les prestations de l'assurance-chômage et celles de l'AVS n'est, elle aussi, que difficilement possible, les conditions mises à l'octroi des prestations et les bases de calcul étant fondamentalement différentes. Quoi qu'il en soit, dans le système actuel, les assurés ayant un revenu élevé ont avantage à toucher des prestations de l'assurance-chômage, d'autant plus que la réduction des indemnités journalières après le versement de 85 ou de 170 indemnités n'a pas lieu si le chômeur les touche après avoir accompli sa 55^e année (art. 22, 4^e al., LACI).

Si elle était acceptée, l'initiative aurait également des répercussions indirectes sur la *prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité*. L'abaissement de l'âge donnant droit à la rente AVS entraînerait la mise à la retraite anticipée de bon nombre de travailleurs. En cas d'acceptation de l'initiative, les dispositions de la loi fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP; RS 831.40) devraient, elles aussi, être adaptées. Cette loi contient les exigences minimales imposées aux institutions de prévoyance participant à l'assurance obligatoire. Seraient touchés les articles 13, 16, 36 et 95 LPP. Le prolongement de la durée du versement des rentes de vieillesse et la diminution de la durée de cotisations soulèveraient des problèmes importants. Si l'on se bornait exclusivement à la modification des limites d'âge dans la LPP, il en résulterait une diminution des prestations légales de vieillesse de 30 pour cent environ. Pour éviter une telle dépréciation de la garantie légale d'une prévoyance minimale, les avoirs de vieillesse devraient être augmentés. Une hausse des cotisations serait alors inévitable (pour les aspects financiers et actuariels, cf. ch. 43).

Il convient finalement de souligner que le 2^e pilier ne représente pas une institution uniforme, mais se compose au contraire d'un amalgame d'institutions de prévoyance dont chacune possède en propre un règlement, un plan de prestations, un système de financement et ses propres organes. Bon nombre de ces institutions sont bien développées et existaient déjà bien avant l'introduction de l'assurance obligatoire. Une telle révision, suivant de si près l'entrée en vigueur de la LPP, ne poserait pas seulement des problèmes financiers à nombre d'entre elles, mais pourrait également remettre en question tout leur système de financement et de prestations.

La réalisation de l'abaissement de l'âge de la retraite telle qu'elle est prévue par l'initiative aurait également des conséquences au niveau des *prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI (PC)*. Le droit aux prestations complémentaires dépend, mise à part la situation de besoin, de l'existence du droit à une rente de l'AVS ou de l'AI. Un abaissement de l'âge de la retraite ouvrirait dès lors la possibilité de percevoir plus tôt des prestations complémentaires, pour autant qu'une rente de survivants ou d'invalidité ne soit pas déjà versée (pour les répercussions financières, cf. ch. 43).

L'acceptation de l'initiative aurait des conséquences particulièrement fâcheuses pour certaines catégories d'assurés de *l'assurance-maladie*. En vertu des articles 12, 4^e alinéa, 2^e phrase, et 12^{ter}, 4^e alinéa, de la loi fédérale sur l'assurance en cas de maladie (RS 832.10), actuellement en vigueur, l'assurance doit prendre en charge, durant au moins 720 jours dans une période de 900 jours consécutifs, les soins médicaux et pharmaceutiques dans les établissements hospitaliers ou lors de cures balnéaires. Aucune imputation ne peut être effectuée sur la durée du droit aux prestations tant que l'assuré reçoit de l'assurance-invalidité une rente ou une allocation pour impotent. Ce privilège accordé aux rentiers de l'assurance-invalidité tient compte du fait que ces personnes ont un besoin accru de soins hospitaliers et les protège d'un épuisement prématuré de leur droit à des prestations de la caisse. Ce privilège de non imputation viendrait cependant à être perdu plus tôt pour les rentiers de l'AI, du fait que la rente de vieillesse remplacerait à plus bref délai celle de l'assurance-invalidité.

Il convient également de signaler la révision en cours de l'assurance-maladie (message du 19 août 1981, FF 1981 II 1069 ss). L'initiative entraînerait une réduction de la protection d'assurance tant en ce qui concerne l'assurance volontaire des soins médicaux et pharmaceutiques que l'assurance obligatoire d'une indemnité journalière. Il suffit à cet égard de se reporter au droit d'affiliation à une caisse-maladie (art. 5, 2^e al., LAMM) et à la fin de l'assurance obligatoire d'une indemnité journalière (art. 40c, 2^e al., let. c, LAMM).

Les répercussions de l'initiative ne seraient pas très importantes dans *l'assurance-accidents obligatoire*. Pour le salarié, la cessation avant terme de son activité lucrative en raison de l'abaissement de l'âge donnant droit à une rente entraînerait également l'extinction prématurée de l'assurance obligatoire contre les accidents non professionnels. De nombreuses rentes d'accident devraient en outre être converties en rentes complémentaires, car elles viendraient s'ajouter à une rente de vieillesse plus tôt qu'en vertu du droit actuel.

43 Aspects financiers

431 Remarques préliminaires

Les répercussions financières sont doubles, à savoir

- directes ou immédiates en ce sens que trois classes d'âge d'hommes et deux classes d'âge de femmes deviennent des rentiers supplémentaires (variante principale),

- indirectes, en ce sens qu'une unification de l'âge de la retraite ne peut, selon l'initiative, intervenir qu'à l'âge de 60 ans, ce qui conduit à deux classes d'âge supplémentaires de rentiers chez les hommes. Ces conséquences indirectes, qui découlent du texte de l'initiative, sont également analysées (variante subsidiaire).

Les incidences d'un abaissement de l'âge donnant droit à une rente sont analysées ci-après, compte tenu de l'accroissement des recettes alors nécessaires (élévation du taux des cotisations). En principe, l'augmentation des dépenses et la perte de cotisations qui résulteraient d'une acceptation de l'initiative pourraient être compensées par une diminution correspondante des prestations. Celle-ci devrait se situer à 15 pour cent dans la variante principale et à 20 pour cent dans la variante subsidiaire. Les objectifs fixés dans la constitution à l'AVS, à l'AI ainsi qu'à la prévoyance professionnelle (couverture des besoins vitaux et maintien du niveau de vie antérieur) ne pourraient plus être maintenus. Les charges financières découlant d'une acceptation de l'initiative ne pourraient être couvertes que par des augmentations de recettes. Les montants exprimés en francs ont trait aux années 1984 et 1985 et devraient, pour les années suivantes, être augmentés au gré de l'évolution.

432 Les domaines particuliers

Dans le domaine de l'AVS, l'initiative entraîne, si elle était acceptée, une augmentation des dépenses et une diminution des recettes (moins de cotisations des assurés et de leurs employeurs). Il en découlerait une augmentation du taux des cotisations ainsi qu'un accroissement de la contribution des pouvoirs publics.

Dans le domaine de l'AI, l'abaissement de l'âge de la retraite conduit à une économie et à un allègement de la charge des pouvoirs publics. Là aussi, toutefois, il y a une diminution des recettes.

Le régime des allocations pour perte de gain (APG) est entièrement financé par les cotisations des assurés et de leurs employeurs. Dans ce domaine, il faut par conséquent compter avec une diminution des recettes de 35 millions de francs (variante principale) ou de 60 millions de francs par an (variante subsidiaire).

La prévoyance professionnelle (PP) subira des conséquences à peu près identiques à celles dont l'AVS et l'AI souffriraient. Les rentes de vieillesse reposent sur l'échelonnement des avoirs de vieillesse. Le capital qui s'est ainsi accumulé correspond aujourd'hui à 500 pour cent du salaire déterminant. Si l'on veut maintenir le niveau actuel des prestations, il faudrait augmenter les avoirs de vieillesse à 550 pour cent (variante principale) ou à 580 pour cent (variante subsidiaire) de ce salaire. Pour atteindre ce but, il est nécessaire de porter l'échelonnement des taux à des valeurs oscillant entre 10 pour cent (minimum) et 20 pour cent (maximum), ce qui implique une augmentation du taux moyen de cotisation.

Dans le domaine des *prestations complémentaires* (PC), des dépenses supplémentaires doivent également être envisagées. Dans les classes d'âge des nouveaux rentiers de l'AVS se trouveront également de nouveaux ayants droit aux PC. Alors que les prestations complémentaires à des bénéficiaires de l'AVS connaîtront une extension, celles qui sont allouées à des bénéficiaires de prestations de l'AI enregistreront une diminution due à la disparition de ces mêmes classes d'âge dans le groupe des rentiers de l'AI.

433 Résumé

Domaine	Age de la retraite	
	Homme 62/Femme 60	Homme 60/Femme 60
Augmentation en pour-cent du salaire AVS		
AVS	1,6	2,5
AI	- 0,05	- 0,1
<i>Ensemble</i>	1,55	2,4
Age PP	1,15	2,0
Risque PP	- 0,1	- 0,2
<i>Ensemble</i>	1,05	1,8
<i>Total</i>	2,6	4,2
par rapport à 62/60		1,6
Contributions des pouvoirs publics (en mio. de fr.)		
AVS	375	555
AI	- 140	- 210
PC: AVS	+ 30	+ 45
AI	- 15	- 20
<i>Total</i>	+ 250	+ 370
dont Confédération	+ 184	+ 271

La fixation de l'âge de la retraite à 62 ans pour les hommes et à 60 ans pour les femmes entraîne une augmentation globale des cotisations de 2,6 pour cent du salaire AVS (1^{er} pilier 1,55% et 2^e pilier 1,05%), en même temps qu'un accroissement de la charge des pouvoirs publics de 250 millions de francs par année environ (état 1984/85).

En cas d'acceptation de l'initiative, une hausse des coûts due à une future unification de l'âge de la retraite des hommes et des femmes serait inéluctable; une augmentation supplémentaire de 1,6 pour cent du salaire AVS serait nécessaire, si bien qu'il en résulterait une charge supplémentaire de plus de 4 pour cent du salaire AVS. Pour les pouvoirs publics, les dépenses supplémentaires représenteraient 370 millions de francs par année et s'accroîtraient encore au gré de l'évolution des salaires et des prix.

Les composantes démographiques et économiques déterminent l'évolution à long terme des ressources et des dépenses de l'AVS. Reste ouverte la question de savoir dans quelle mesure l'évolution économique permettra de compenser les effets des fluctuations démographiques. Si la croissance économique lente devait se prolonger, sans augmentation sensible des revenus, des charges supplémentaires ne sont pas à exclure à l'avenir. On peut notamment craindre que l'assurance doive faire face à des problèmes d'équilibre budgétaire lorsque, au siècle prochain, les générations à forte natalité feront valoir leur droit aux rentes.

Si un abaissement de l'âge de la retraite devait encore s'y ajouter, les cotisations dues aux assurances sociales atteindraient des pourcentages difficilement supportables tant sur le plan économique que sur le plan humain. Le niveau des rentes, en valeur réelle, ne pourrait guère être maintenu. Etant donné ces effets possibles, une extension de l'AVS, telle qu'elle est prônée par l'initiative, doit faire réfléchir. Une retraite réglementée d'une manière telle qu'elle pourrait déjà menacer le niveau réel des rentes après une génération environ, paraît être également une amélioration douteuse sous l'angle de la politique sociale.

44 Répercussions démographiques et économiques

441 Espérance de vie et structure de la population

Au cours de ces dernières décennies, l'espérance de vie s'est constamment accrue. Cette évolution se poursuit. Si l'espérance de vie d'un nouveau-né se situait à l'époque de l'introduction de l'AVS, en 1948, à 64 ans pour les garçons et à 68 ans pour les filles, elle est aujourd'hui de 72 et de 78 ans. Si l'âge de la retraite est fixé de façon rigide, le nombre des rentiers, comparé à celui des personnes exerçant une activité lucrative, ira toujours en augmentant. En d'autres termes, le temps consacré au travail diminue par rapport à la durée de vie. Cela conduit à une augmentation latente des coûts de l'assurance-vieillesse. Si les répercussions paraissent peu importantes et supportables d'une année à l'autre, sur des décennies elles grèvent sensiblement l'assurance et peuvent appeler des mesures correctrices.

La structure des âges de la population résidant en Suisse va se modifier considérablement dans les 10 à 15 prochaines années, compte tenu de l'évolution de la natalité enregistrée depuis 1965. Le groupe de ceux qui atteignent 20 ans va en diminuant, de sorte que l'effectif des personnes actives va diminuer de plus de 100 000 unités de 1990 à l'an 2000. En revanche, durant la même période, le nombre des rentiers AVS va s'accroître de 100 000 personnes. Ces données sont tirées de l'étude du «St. Galler Zentrum für Zukunftsforschung (SGZZ)» et réunies dans le tableau suivant; elles se recouvrent avec les bases de calcul utilisées actuellement par l'AVS.

Si l'initiative était acceptée, cette évolution s'accroîtrait considérablement. Dans la catégorie des personnes âgées de 60 à 64 ans, une classe d'âge comprend environ 65 000 personnes, à savoir 30 000 hommes et 35 000 femmes. L'abaissement de l'âge donnant droit à une rente conduit

d'une part à un accroissement supplémentaire du nombre des rentiers de 160 000 unités dans la variante A (62/60) et de 220 000 unités dans la variante B (60/60). Il provoque, d'autre part, une nouvelle diminution du nombre des personnes actives dont l'effectif s'affaiblira de 100 000 personnes (dans la variante 62/60) et de 140 000 personnes (dans la variante 60/60).

Evolution probable des effectifs¹⁾
(exprimés en milliers de personnes)

Groupes	1985	1990	1995	2000
<i>Groupe 20 à 24 ans</i>				
– Effectif	534,5	528,2	452,2	405,9
– Actifs ²⁾	370,6	345,8	286,5	243,0
<i>Effectif main-d'œuvre²⁾</i>				
– à 65/62	2819,9	2825,4	2776,2	2716,0
– à 62/60		2719,4	2670,2	2610,0
– à 60/60				2574,0
<i>Groupe rentiers de l'AVS³⁾</i>				
– à 65/62	1026,5	1060,6	1099,8	1143,8
– à 62/60		1220,6	1259,8	1303,8
– à 60/60				1363,8

¹⁾ Données selon le «Bevölkerungsentwicklung und Marktpotential in der Schweiz bis zum Jahr 2000», SGZZ, St. Gallen 1983.

²⁾ Suisses et personnes établies en Suisse.

³⁾ Total des effectifs Suisses et étrangers.

En ce qui concerne le déroulement dans le temps, deux points doivent retenir l'attention:

- L'initiative prévoit certes un échelonnement annuel pour l'abaissement de l'âge donnant droit à une rente; mais, dans la variante A, la durée de cet échelonnement – trois ans – est très courte. Elle équivaut presque à un abaissement subit de la limite d'âge.
- La restructuration intervient dans une période où se dessine déjà une évolution démographique défavorable.

En ce qui concerne l'évolution de l'effectif des rentiers et du potentiel de main-d'œuvre, la Suisse n'est pas un cas isolé. Pratiquement tous les pays industrialisés connaissent une évolution semblable. On parle même d'un relèvement de l'âge de la retraite. Les Etats-Unis ont déjà décidé d'élever progressivement la limite d'âge normale de la retraite à 67 ans d'ici à l'année 2027. Le Conseil fédéral n'a pour le moment aucun motif d'envisager une telle mesure. Il considère cependant qu'il est faux de tendre à un but diamétralement opposé et de limiter consciemment et unilatéralement le champ d'action du législateur en fixant des limites d'âge dans la constitution.

Les conséquences financières sur le budget des assurances sociales et les conséquences démographiques exposées ci-dessus démontrent bien que l'économie suisse devrait supporter une lourde charge si l'initiative était acceptée.

Les arguments invoqués en faveur de l'initiative sont avant tout d'ordre économique et ne sont valables qu'à court terme. L'idée selon laquelle le chômage peut être combattu par une répartition différente du travail est assez répandue. Selon les auteurs de l'initiative, un moyen parmi d'autres consisterait à abaisser l'âge de la retraite.

Pour juger de cette mesure, il faut partir de l'idée que la mise à la retraite à 62 et à 60 ans deviendrait sans doute la règle. Une des raisons de ce phénomène réside dans la charge fiscale élevée résultant du cumul du revenu du travail et de la rente. En observant la période transitoire excessivement courte qui est prévue, l'économie perdrait en un laps de temps très court, si l'initiative était acceptée, une main-d'œuvre dépassant de loin le nombre des personnes inscrites aujourd'hui au chômage. Ce sont notamment les petites et moyennes entreprises qui ne trouveront personne pour repourvoir les places laissées vacantes par le départ de collaborateurs mis à la retraite anticipée. Les problèmes des demandeurs d'emploi n'en seraient pas réglés pour autant. Une inadéquation dans la qualification professionnelle et dans la répartition géographique des personnes cherchant un emploi et de celles qui quittent la vie active ne manquerait pas de surgir.

Il est important de savoir qui va supporter les pour-cent supplémentaires sur les salaires. Les répercussions économiques fâcheuses sont atténuées lorsque les augmentations de cotisations s'opèrent essentiellement aux dépens des salaires réels. Cependant, si la charge des pour-cent supplémentaires incombe aux entreprises, il en résulte inévitablement un nouveau renforcement des mesures de rationalisation. En acceptant l'initiative, on favoriserait avant tout un accroissement des investissements destinés à économiser la main-d'œuvre. L'effet générateur d'emplois – escompté à la faveur d'un raisonnement simpliste – qu'aurait un abaissement de l'âge de la retraite pourrait bien aller à l'encontre de ce que les auteurs de l'initiative espèrent.

L'abaissement de l'âge de la retraite en tant qu'instrument de la politique de l'emploi est par conséquent loin de faire l'unanimité. Les difficultés économiques actuelles de notre pays sont avant tout d'ordre structurel. Les conditions qui permettraient un abaissement de l'âge de la retraite sans charger par trop l'économie ne sont guère réunies.

Les réglementations adoptées en matière d'assurances sociales doivent pouvoir être maintenues pendant une longue période. Il convient dès lors d'examiner également les effets à long terme de l'initiative. Vu la tendance déjà relevée à un vieillissement de la population, un nouvel accroissement du nombre des rentiers par rapport à celui des personnes actives n'est guère souhaitable. La solidarité financière entre les générations a ses limites. La

contribution de l'Etat et celle des assurances sociales ne peuvent pas être majorées indéfiniment: d'une part, il convient de maintenir un certain équilibre entre le coût du travail et celui des loisirs; d'autre part, l'augmentation des cotisations et des contributions prélevées sur les salaires et les revenus favorise le développement d'une économie parallèle.

Outre les effets exercés sur le marché de l'emploi, l'influence à long terme sur la formation des capitaux est importante. Tant qu'il s'agit de l'extension des prestations de l'AVS, les effets exercés sur l'épargne dans notre pays demeurent, il est vrai, indéterminés. En effet, on ne dispose d'aucune hypothèse sérieuse au sujet du comportement, en tant qu'épargnants, des rentiers et des «actifs» d'aujourd'hui et de demain. Dans le cadre du 2^e pilier, une période de retraite plus longue exige un capital de couverture plus important. Selon la politique de placement pratiquée par les caisses de pension, l'avantage que l'économie pourrait tirer de cette épargne peut rester modeste.

Une diminution du nombre d'années consacrées au travail pourrait enfin altérer le niveau et l'évolution du revenu national. Si l'initiative était acceptée, la substance qui assure le financement des assurances sociales et des autres prestations de l'Etat se verrait entamée. Il serait encore plus difficile de réunir les ressources nécessaires pour faire face aux charges accrues qui s'annoncent dans les domaines tels que l'environnement, la santé, les transports, l'infrastructure, etc.

Compte tenu de tous ces éléments, aucun argument démographique ou économique pertinent ne plaide en faveur d'un abaissement général de l'âge de la retraite.

443 Charge globale dans le domaine des assurances sociales

En comparaison de la somme des salaires soumis à l'AVS, les dépenses pour la sécurité sociale encourues sous forme de cotisations des assurés, des employeurs et de contributions des pouvoirs publics s'élèvent en Suisse à l'heure actuelle

- pour la prévoyance-vieillesse obligatoire
(AVS + PP obligatoire) à 20 pour cent,
- globalement (vieillesse, parts des assurances
non obligatoires, AI, assurance-maladie, etc.) à 30 pour cent.

En cas d'unification de l'âge de la retraite pour l'homme et pour la femme (variante subsidiaire), l'initiative porterait ces charges à 25 et à 35 pour cent. Dans le circuit économique général, cette extension se répercuterait avant tout sur les ménages privés et sur le comportement des assurés eux-mêmes en tant que consommateurs. On verrait ici se produire d'importants changements, si une telle charge supplémentaire devait être assumée.

L'abaissement général et sans condition de l'âge de la retraite est considéré comme un bienfait social, voire comme l'expression du bien-être et de la réussite économique du pays. Si cet objectif ne peut pas être atteint dans l'immédiat, pour des raisons économiques, démographiques ou financières, on devrait néanmoins pouvoir, dans une certaine mesure, assouplir le régime des limites d'âge fixes en complétant la possibilité actuelle d'ajourner la rente par son corollaire, le droit d'en obtenir le versement anticipé. Cela serait rendu possible par l'introduction du système de l'âge flexible, dont nous avons annoncé l'étude en 1977 déjà (FF 1977 I 1560) et qui paraît mieux adapté aux besoins des assurés. Toutefois, comme elle est servie durant une période plus longue, la rente anticipée doit logiquement subir une réduction, dont seront précisément victimes les assurés que l'on aurait voulu favoriser, c'est-à-dire ceux qui sont usés prématurément par un travail particulièrement pénible, généralement faiblement rétribué. Une solution satisfaisante n'a pas encore pu être trouvée.

Le système de la modulation de l'âge de la retraite semble d'ailleurs mieux convenir à la mentalité de la population active de notre pays, qui ne considère pas nécessairement le travail comme une malédiction. Au contraire, l'idée de continuer à exercer une activité aussi longtemps que possible et de maintenir son statut dans le monde du travail renforce un sentiment d'intégration valorisant. La préretraite obligatoire constitue souvent une rupture qui fait que le sentiment de bien-être, ressenti immédiatement après l'arrêt du travail, s'estompe souvent rapidement si le passage à la retraite n'a pas été soigneusement préparé.

Certes les assurés, usés par des travaux lourds et pénibles ou rivés durant des décennies à des machines dépersonnalisantes et soumis au stress de la production, aspirent à une meilleure qualité de vie; il faut les comprendre et se sentir solidaire envers eux. Toutefois, ceux qui ont accédé à des postes de responsabilité, parfois au prix d'efforts considérables, ceux qui ne peuvent pas supporter une baisse de leur revenu ou encore ceux qui ne savent pas quoi entreprendre lorsqu'ils seront à la retraite, peuvent légitimement souhaiter poursuivre une activité lucrative au-delà de l'âge normal de la retraite.

Le système de la modulation de l'âge de la retraite, dont les modalités doivent encore être déterminées, permet de tenir mieux compte des situations personnelles qu'un abaissement général de l'âge ouvrant le droit à la rente.

46 Comparaison avec les systèmes étrangers

A titre de comparaison, nous avons établi un tableau illustrant diverses réglementations actuellement en vigueur à l'étranger. Outre l'âge de la retraite normal (N), ce tableau mentionne les possibilités de retraite anticipée (V) et de retraite différée (A).

Pays	Depuis	Hommes			Femmes		
		V	N	A	V	N	A
France	1983	55	65	—	55	65	—
	1984	55	60	—	55	60	—
Italie		—	60	—	—	55	—
Belgique	1967	60	65	70	55	60	65
Autriche	1955	60	65	70	55	60	70
Espagne		60	65	—	60	65	—
Suède	1976	60	65	70	60	65	70
RFA ¹⁾	1973	—	63/65	67	—	60/63/65	67
Grande-Bretagne		—	65	70	—	60	65
Suisse	1972	—	65	70	—	62	67
Irlande		—	65	—	—	65	—
Pays-Bas	1956	—	65	—	—	65	—
Finlande		—	65	70	—	65	70
Norvège	1966	—	67	—	—	67	—
Danemark	1965	—	67	70	—	67	70
Canada							
— Québec		60	65	70	60	65	70
— autres		—	65	—	—	65	—
USA	1982	62	65	72	62	65	72
	nou- veau ²⁾	62	67	70	62	67	70
Japon	1959	—	65	—	—	65	—

¹⁾ Conditions différenciées pour âge de retraite anticipée échelonné.

²⁾ Régime transitoire: relèvement d'un mois tous les deux ans (jusque vers 2027).

Pour les hommes, l'âge de la retraite à 65 ans est la règle; la plupart des pays basent leur prévoyance-vieillesse sur cet âge. La France et l'Italie connaissent une limite inférieure et le Danemark, la Norvège et les Etats-Unis une limite supérieure d'âge normal de la retraite. Une discussion sur l'abaissement de l'âge de la retraite est en cours en République fédérale d'Allemagne. Déjà de nombreux pays connaissent des règles identiques pour les hommes et pour les femmes. Outre la Suisse, la Belgique, la République fédérale d'Allemagne, la Grande-Bretagne, l'Italie et l'Autriche connaissent actuellement des limites d'âge inférieures pour les femmes. Des discussions ont lieu dans ces pays visant à unifier l'âge de la retraite de l'homme et de la femme; des projets de réforme existent déjà.

Parmi les 17 pays mentionnés dans le tableau précédent, huit connaissent une réglementation sur la retraite anticipée, alors que dix d'entre eux accordent la possibilité d'une retraite différée.

47 Rapports avec la 10^e révision de l'AVS

Les rapports qui existent entre l'initiative et la 10^e révision de l'AVS sont évidents.

La question de l'égalité entre les hommes et les femmes, tant au niveau des prestations que des cotisations, constitue l'objet principal des travaux préparatoires en vue de cette révision, dans la mesure où la situation finan-

cière permet une telle réforme et où cet objectif peut être atteint sans une modification fondamentale du système en vigueur.

La 10^e révision de l'AVS ne saurait s'écarter du principe dit «de la neutralité des coûts», selon lequel elle ne doit pas entraîner des charges nouvelles. L'abaissement de l'âge donnant droit aux rentes et de la durée de l'obligation générale de verser les cotisations sortirait nettement du cadre assigné à cette révision.

La Commission fédérale de l'AVS et de l'AI a en grande partie terminé ses travaux et soumis des propositions concrètes au Conseil fédéral. Celui-ci se prononcera en temps voulu sur les propositions soumises par la commission et fera connaître son avis.

Selon la Commission fédérale de l'AVS et de l'AI, l'acceptation de l'initiative entraînerait la nécessité pour elle de réexaminer ses propositions de révision à la lumière des données financières modifiées.

5 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel

Les conséquences financières d'une acceptation de l'initiative ont été exposées de façon détaillée aux chiffres 43 et 443. L'acceptation de l'initiative n'aurait pas d'influence notable sur les besoins en personnel de l'Office fédéral des assurances sociales. La Caisse suisse de compensation et la Caisse de compensation du personnel fédéral devraient cependant s'attendre à quelques répercussions dans le domaine du personnel (Caisse suisse de compensation, 50 emplois supplémentaires pendant trois ans; Caisse fédérale de compensation, un à deux emplois). Les caisses de compensation cantonales et professionnelles devraient aussi pouvoir compter sur un personnel supplémentaire jusqu'à ce que le nombre des nouveaux rentiers se soit stabilisé à un niveau inférieur et que tous les problèmes engendrés par cette réforme aient été maîtrisés par l'administration.

6 Avis de la Commission fédérale de l'AVS et de l'AI

Comme le prévoit la loi fédérale sur l'AVS, la Commission fédérale de l'AVS et de l'AI s'est prononcée sur la présente initiative populaire. Elle a, après une discussion nourrie, décidé à une large majorité, lors de sa séance du 22 juin 1984, d'inviter le Conseil fédéral à proposer à l'Assemblée fédérale de soumettre l'initiative populaire, sans contre-projet, au vote du peuple et des cantons, en leur recommandant de la rejeter. La commission justifie son attitude très nette par les considérations émises dans les paragraphes précédents. Toutefois, une minorité de la commission n'est pas d'accord avec l'estimation qui a été faite des conséquences économiques d'une acceptation de l'initiative.

La commission est de l'avis qu'il convient avant tout de préserver l'acquis et de procéder, dans un cadre limité, à des améliorations bien définies au profit de groupes d'assurés défavorisés. Un abaissement général de l'âge de

la retraite ne saurait dès lors avoir la priorité. La commission continue à donner sa préférence à une limite d'âge flexible plutôt qu'à une réglementation rigide comportant une limite d'âge plus basse qu'actuellement. Elle est toutefois convaincue que les actuelles conditions financières, économiques et démographiques ne permettent pas l'introduction d'une limite d'âge flexible si l'on ne trouve pas des ressources nouvelles pour l'AVS.

7 Conclusions

Sur la base des considérations juridiques, démographiques, économiques et financières exposées, nous proposons de soumettre l'initiative populaire «visant à abaisser à 62 ans pour les hommes et à 60 ans pour les femmes l'âge donnant droit à la rente AVS» au vote du peuple et des cantons, sans contre-projet, en leur recommandant de la rejeter. Nous considérons notamment que l'augmentation des cotisations pour l'AVS (1^{er} pilier) et pour la prévoyance professionnelle (2^e pilier), telle qu'elle serait rendue nécessaire par l'abaissement proposé est inacceptable dans les circonstances économiques actuelles. Une telle augmentation des taux de cotisations serait en effet nécessaire. Le financement de l'introduction d'une limite d'âge plus basse par une diminution des prestations allouées sous forme de rentes serait incompatible avec la disposition constitutionnelle selon laquelle les rentes de l'AVS et les prestations complémentaires doivent couvrir les besoins vitaux dans une mesure appropriée (art. 34^{quater}, 2^e al., et art. 11, 1^{er} al., des dispositions transitoires de la cst.).

Il convient en outre de relever qu'un abaissement schématique de la limite d'âge ne résoudrait ni les problèmes de la vieillesse proprement dite ni ceux de l'emploi. Elle susciterait de nouveaux problèmes qui viendraient s'ajouter aux difficultés financières. Il suffit à ce sujet de rappeler les graves conséquences que la prévoyance professionnelle aurait à subir si peu de temps après l'entrée en vigueur du régime obligatoire, le 1^{er} janvier 1985.

Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire

Projet

«visant à abaisser à 62 ans pour les hommes et à 60 ans pour les femmes l'âge donnant droit à la rente AVS»

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu l'initiative populaire déposée le 24 février 1983, «visant à abaisser à 62 ans pour les hommes et à 60 ans pour les femmes l'âge donnant droit à la rente AVS»¹⁾;

vu le message du Conseil fédéral du 17 juin 1985²⁾,

arrête:

Article premier

¹ L'initiative populaire du 24 février 1983 «visant à abaisser à 62 ans pour les hommes et à 60 ans pour les femmes l'âge donnant droit à la rente AVS» est déclarée valable et soumise au vote du peuple et des cantons.

² L'initiative demande que la disposition suivante soit insérée dans la constitution, après la 5^e phrase du 2^e alinéa de l'article 34^{quater}:

Ont droit à une rente simple de vieillesse les hommes âgés de 62 ans révolus et les femmes âgées de 60 ans révolus. Une loi peut abaisser ces limites d'âge.

Dispositions transitoires

¹ Les âges mentionnés à l'article 34^{quater} donnent droit à la rente complète lors de l'introduction de la modulation de l'âge de la retraite.

² Une loi peut ramener l'âge auquel les hommes ont droit à la rente de vieillesse au niveau de celui qui ouvre ce droit aux femmes.

³ Tant qu'il subsiste le régime de la rente de vieillesse pour couple, les époux ont droit à cette prestation à condition que l'un des deux ait 62 ans révolus et que l'autre ait au moins 60 ans révolus ou soit invalide à cinquante pour cent.

⁴ L'âge donnant droit à la rente de vieillesse est abaissé d'un an pour la première fois une année après l'acceptation de l'initiative, puis d'un an chaque année jusqu'à ce que les âges donnant droit à la rente de vieillesse qui sont mentionnés à l'article 34^{quater} soient atteints.

Art. 2

L'Assemblée fédérale recommande au peuple et aux cantons de rejeter l'initiative.

¹⁾ FF 1983 I 1386

²⁾ FF 1985 II 597

Message concernant l'initiative populaire «visant à abaisser à 62 ans pour les hommes et à 60 ans pour les femmes l'âge donnant droit à la rente AVS» du 17 juin 1985

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1985
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	29
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	85.045
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	30.07.1985
Date	
Data	
Seite	597-619
Page	
Pagina	
Ref. No	10 104 455

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.