

**Message
concernant l'initiative populaire fédérale «pour l'extension
de l'AVS et de l'AI»**

du 5 mai 1993

Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Nous vous soumettons le message concernant l'initiative populaire «pour l'extension de l'AVS et de l'AI» et vous proposons de la soumettre sans contre-projet au vote du peuple et des cantons en leur recommandant de la rejeter.

Le projet d'arrêté fédéral est joint au présent message.

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

5 mai 1993

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Ogi

Le chancelier de la Confédération, Couchepin

Condensé

L'initiative populaire du Parti socialiste suisse (PSS) et de l'Union syndicale suisse (USS) «pour l'extension de l'AVS et de l'AI» vise en premier lieu l'amélioration des prestations de l'AVS et de l'AI, et préconise, à cet effet, d'accorder une importance beaucoup plus grande au premier pilier (AVS/AI) au détriment du deuxième (prévoyance professionnelle). L'équilibre à établir entre le premier pilier et le deuxième préoccupe également le Conseil fédéral. S'appuyant sur l'avis d'experts externes à l'administration, il soumet actuellement le concept des trois piliers à un examen approfondi dont les résultats feront l'objet d'un rapport ultérieur.

L'initiative définit nouvellement l'objectif fixé par la constitution à l'AVS/AI en matière de prestations. Selon ses auteurs, les rentes devraient non seulement couvrir les besoins vitaux de manière convenable, mais de surcroît contribuer au maintien de l'indépendance économique de l'assuré ainsi que de son niveau de vie. L'initiative entraînera par conséquent une augmentation considérable du niveau des rentes tant pour les personnes à bas revenus que pour celles ayant des revenus élevés; le champ d'application de la prévoyance professionnelle obligatoire se situera alors partiellement dans le domaine de la prévoyance subobligatoire facultative. Le Conseil fédéral et les auteurs de l'initiative s'accordent à dire que les assurés à bas revenus devraient pouvoir bénéficier de prestations de l'AVS/AI plus élevées, d'autant plus qu'actuellement, un grand nombre de rentiers ont besoin des prestations complémentaires. Contrairement aux auteurs de l'initiative, le Conseil fédéral est d'avis que l'extension du but de prestations du premier pilier ne suffit pas à résoudre le problème. Il serait, par contre, bien plus indiqué d'adopter des mesures permettant de réaliser effectivement le mandat constitutionnel (à savoir, couvrir les besoins vitaux dans une mesure appropriée) tel qu'il est défini actuellement. Il importe tout particulièrement de ne pas perdre de vue que, même si la proposition d'augmenter la rente minimale était adoptée, les personnes touchant des rentes d'un faible montant n'en seraient pas moins contraintes de recourir aux prestations complémentaires presque dans la même mesure qu'à présent. Le renforcement du premier pilier, tel qu'il est prévu, n'aide qu'insuffisamment les personnes à revenus modestes, mais fait incursion, pour les revenus moyens et élevés, dans un domaine qui devrait être réservé à la prévoyance professionnelle. Pour ces catégories de revenus, un renforcement important du premier pilier, basé sur le système de la répartition des charges, est problématique du point de vue démographique, financier et économique.

L'initiative prévoit également l'introduction de la pension de retraite à partir de 62 ans. Cette dernière pourrait être perçue intégralement. Le danger réside en ce que la pension de retraite, telle que proposée, tende à un abaissement généralisé de l'âge de la retraite. Il n'est donc pas possible de consentir à un tel abaissement, compte tenu de l'augmentation de l'espérance de vie et pour des raisons ayant trait à la sécurité financière de l'AVS.

Les modifications constitutionnelles proposées en vue d'une nouvelle conception du système des rentes AVS/AI (droit à la rente considéré indépendamment de l'état civil et du sexe, bonifications de prise en charge) ainsi que la revendication d'un libre passage

+

intégral, également sur la part surobligatoire de la prévoyance professionnelle, seront déjà en bonne partie concrétisées tant par la dixième révision de l'AVS que par la loi concernant le libre passage, actuellement traitées par les Chambres fédérales. Par conséquent, il n'est pas nécessaire d'insérer dans la constitution des dispositions relatives à ces questions.

Outre le taux de contribution maximal, l'initiative veut également inscrire dans la constitution le taux de contribution minimal des pouvoirs publics en faveur de l'AVS/AI. Précisons, en relation avec ce problème, que l'augmentation du niveau des rentes conduirait non seulement à une surcharge considérable de l'assurance, mais également à une augmentation massive de la contribution des pouvoirs publics.

Le Conseil fédéral vous recommande le rejet de cette initiative populaire à laquelle aucun contre-projet n'a été opposé. Il souhaite poursuivre ultérieurement l'étude des moyens de développement de la prévoyance vieillesse, survivants et invalidité sur des bases extrêmement précises. Il espère ainsi pouvoir atteindre le rapport optimal entre le premier et le deuxième pilier. Il ne considère pas l'initiative populaire comme un moyen approprié à l'examen de ce genre de problèmes.

Message

1 Partie générale

11 Aspects formels

111 Teneur de l'initiative

Le 30 mai 1991, le Parti socialiste suisse (PSS) et l'Union syndicale suisse (USS) ont déposé l'initiative populaire «pour l'extension de l'AVS et de l'AI» (ci-après l'initiative PSS/USS). L'initiative a la teneur suivante:

I

La constitution fédérale (cst.) est modifiée comme il suit¹⁾:

Art. 34^{quater}, 2^e al., introduction et let. b, et 3^e al., let. b et e (nouvelle)

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 et favoriser l'indépendance économique eu égard au niveau de vie antérieur. La Confédération veille à ce que les prestations soient déterminées sans égard au sexe et à l'état civil de l'ayant droit: elle institue des bonifications de prise en charge. 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. *En cas d'abandon de l'activité lucrative, l'âge ouvrant droit à la rente de vieillesse est fixé à 62 ans révolus. La loi fixe l'âge auquel s'ouvre le droit à la rente en cas de poursuite de l'activité lucrative et réglemente le droit à une rente partielle lorsque l'activité lucrative est partiellement abandonnée. La loi peut abaisser l'âge ouvrant droit à la rente et prévoir, à certaines conditions, la perception anticipée de la rente.* 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:

...

- 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 31^{bis}, 9^e alinéa. *La contribution de la Confédération couvrira 25 pour cent au moins des dépenses de l'assurance-vieillesse et survivants et 50 pour cent au moins des dépenses de l'assurance-invalidité.*

...

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

...

- b. Elle fixe les exigences minimales auxquelles ces institutions de prévoyance doivent satisfaire, *notamment l'obligation d'assurer au moins les tranches du revenu des salariés comprises entre une fois deux tiers et quatre fois et demie le montant de la rente minimale de l'assurance fédérale.* Elle peut, pour résoudre certains problèmes spéciaux, prévoir des mesures s'appliquant à l'ensemble du pays;

¹⁾ Les modifications par rapport à la version actuelle de l'art. 34^{quater} cst. sont composées en italique.

- ...
- e. *Elle veille à garantir le libre passage intégral dans le cadre de l'assurance obligatoire et dans la prévoyance en général; la prestation de libre passage correspond au moins au double du montant des contributions du salarié à la prévoyance professionnelle vieillesse, augmentées des intérêts.*

II

Les dispositions transitoires de la constitution fédérale sont complétées comme il suit:

Dispositions transitoires art. 20 (nouveau)

¹ Dans les six ans qui suivront l'acceptation par le peuple et les cantons de la modification de l'article 34^{quater}, 2^e alinéa, introduction et lettre b, et 3^e alinéa, lettres b et e, les rentes de l'assurance fédérale vieillesse, survivants et invalidité seront augmentées de sorte que:

- a. Les rentes minimales en vigueur lors de l'acceptation de la modification soient majorées de moitié;
- b. Les rentes se composent d'une part fixe égale à quatre cinquièmes de la rente minimale et d'une part variable égale à un tiers du revenu jusqu'à concurrence d'un montant égal au double de la rente minimale et à un sixième au-delà;
- c. La rente maximale corresponde à une fois deux tiers la rente minimale;
- d. La rente de vieillesse due à une personne faisant ménage commun avec d'autres ayants droit à une rente de vieillesse s'élève à quatre cinquièmes de la rente due à une personne tenant son propre ménage;
- e. Les bonifications de prise en charge correspondent au double au moins de la rente minimale.

² Le législateur veille à réduire dans une mesure correspondant les charges des assurés au titre de la prévoyance professionnelle obligatoire. Les droits acquis de tous les bénéficiaires de rentes et assurés à l'égard des institutions de prévoyance professionnelle restent garantis. Le législateur règle l'affectation des capitaux de couverture libérés à des réserves individuelles de contributions d'assurés ou à la prévoyance individuelle, et veille à ce que soient prises pour base, à cet effet, les expectatives au moment de l'acceptation de l'article 34^{quater} modifié.

³ Si l'Assemblée fédérale n'édicte pas la législation correspondante dans les cinq ans suivant l'acceptation de l'article 34^{quater} modifié, le Conseil fédéral arrête les dispositions d'exécution nécessaires.

112 Aboutissement

Par décision du 31 juillet 1991, la Chancellerie fédérale a constaté que l'initiative déposée le 30 mai 1991 avait recueilli 118'264 signatures valables et que, de ce fait, elle avait abouti (FF 1991 III 1120).

113 Délai pour traiter l'initiative

Conformément à l'article 29, 1^{er} alinéa, de la loi sur les rapports entre les conseils (RS 171.11), le message du Conseil fédéral sur l'initiative PSS/USS «pour l'extension de l'AVS et de l'AI» devra être soumis à l'Assemblée fédérale au plus tard dans un délai de deux ans à compter du dépôt de l'initiative, soit jusqu'au 29 mai 1993.

Etant donné que l'initiative PSS/USS tendant à une révision partielle de la constitution (cst.; RS 101) a la teneur et la forme d'un projet rédigé de toutes

pièces, l'Assemblée fédérale dispose, suivant l'article 27, 1^{er} alinéa, de la loi sur les rapports entre les conseils, d'un délai de quatre ans à compter du dépôt de l'initiative, soit jusqu'au 29 mai 1995, pour décider si elle approuve l'initiative.

12 Validité

121 Unité de la forme et de la matière

121.1 Unité de la forme

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

Dans le cas présent, l'unité de la forme est respectée, car l'initiative PSS-USS revêt la forme d'un projet rédigé de toutes pièces.

121.2 Unité de la matière

D'après l'article 121, 3^e alinéa, cst., une initiative demandant la révision partielle de la constitution ne doit traiter que d'un seul sujet. 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., LDP).

Le Tribunal fédéral tient pour acquis, à l'ATF 99 Ia 646, que l'exigence de l'unité de la matière est remplie lorsqu'il existe entre les différentes propositions un rapport de connexité qui fasse apparaître comme objectivement justifiée leur réunion en une seule initiative et en une seule question soumise au vote (comparer aussi ATF 96 I 653).

Dans le message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant une loi fédérale sur les droits politiques (FF 1975 I 1372), le Conseil fédéral a résumé le but du principe de l'unité de la matière comme il suit:

L'électeur doit pouvoir exprimer sa volonté véritable aussi bien lorsqu'il signe une initiative qu'au moment où il prend part au scrutin. Cela est impossible s'il doit, par une unique réponse, se déterminer sur des initiatives contenant plusieurs propositions qui n'ont pas de lien étroit entre elles (FF 1975 I 1372).

La pratique des Chambres fédérales ne s'est jamais révélée très exigeante concernant la nécessité de l'unité de la matière.

L'objectif principal de l'initiative consiste à agrandir le champ d'application de l'AVS/AI et, partant, de l'article 34^{quater}, 2^e alinéa, troisième phrase, cst. On peut placer dans ce contexte le 3^e alinéa, lettre b, qui vise à harmoniser le système de prestations AVS/AI et celui de la prévoyance professionnelle. L'exigence d'un droit à la rente considéré indépendamment du sexe et de l'état civil est également compatible avec une amélioration du but visé en matière de prestations. Une telle amélioration serait toutefois insuffisante si elle n'était pas réalisée par un système indépendant du sexe et de l'état civil. La demande d'introduction de bonifications pour tâches d'assistance va également dans cette direction. Il est ainsi clairement

+ démontré que l'amélioration du système des rentes doit être réalisée au moyen de nouveaux instruments. L'expérience acquise dans le cadre du système actuel nous démontre que le montant des rentes, de même que la réalisation du but visé en matière de prestations, dépendent de l'état civil des bénéficiaires, parce que les prestations sont calculées en fonction de l'état civil. Même si le développement du système des rentes élaboré indépendamment de l'état civil ne découle pas directement du but visé en matière de prestations et à l'inverse n'en représente pas une condition, il existe indéniablement un rapport intrinsèque avec le but principal.

Le même problème se pose en ce qui concerne la disposition légale sur l'âge de la retraite. Il n'existe en effet pas de rapport immédiat entre l'introduction d'un droit à une rente de vieillesse en cas d'abandon de l'activité lucrative et le but visé en matière de rentes. L'objectif général «extension de l'AVS et de l'AI» ne doit cependant pas nécessairement être interprété de manière quantitative, mais peut également l'être de manière qualitative. Une plus grande flexibilité lors de la fixation de l'âge de la retraite peut être comprise comme un renforcement qualitatif du premier pilier et par conséquent comme un moyen pour atteindre le même objectif. L'augmentation de la contribution de la Confédération peut contribuer au développement du premier pilier. La fixation d'une contribution minimale de la Confédération à l'AVS est a priori sans rapport avec une extension de cette assurance et ne constitue pas non plus une condition nécessaire à sa réalisation.

Le libre passage intégral a pour but de protéger les assurés lors d'un changement d'emploi contre les pertes de prévoyance vieillesse. La fixation d'une prestation minimale n'en résulte pas impérativement. Il existe cependant un rapport avec le but de l'initiative, à savoir assurer une protection aussi étendue que possible contre les conséquences matérielles de la vieillesse, de la mort et de l'invalidité.

On peut finalement considérer que, malgré la diversité des objectifs à atteindre, l'unité de la matière est respectée.

122 L'initiative est-elle réalisable?

122.1 Premier pilier

L'adoption de la rente dépendant de la cessation totale ou partielle de l'activité lucrative dès l'âge de 62 ans révolus (ci-après, la pension de retraite)²⁾ nécessite la mise sur pied d'un système de contrôle minutieux. Pour être à même de répertorier les cas d'abandon ou de réduction de l'activité lucrative à l'intérieur du pays, il serait nécessaire en premier lieu de joindre le registre des rentes à celui des assurés. Cet instrument conviendrait sans doute uniquement aux cas pour lesquels des cotisations AVS seraient prélevées. Un contrôle serait très difficile à effectuer à l'étranger.

Le plafonnement prévu pour les rentes de vieillesse dues à des personnes faisant ménage commun tel que prévu à l'article 20 (*nouveau*), 1^{er} alinéa, lettre d, des dispositions transitoires, pose des problèmes juridiques et techniques quant à sa

²⁾ Terminologie utilisée dans l'initiative populaire PSS/USS «pour l'extension de l'AVS/AI». Dossier pour les oratrices et les orateurs, édition du 24 juillet 1990, p. 5.

réalisation. La notion de personnes faisant ménage commun étant méconnue en droit civil, il manque un point de rattachement correspondant dans le droit des assurances sociales. Cet état de fait devrait, pour cette raison, être défini dans le droit des assurances sociales. De plus, on doit se demander comment il faudrait déterminer, à l'étranger, si deux personnes non mariées vivent ensemble.

Malgré tout, l'initiative pourrait être réalisée. La mise en application de ce texte entraînerait cependant des investissements très importants, que ce soit sur le plan personnel ou technique, et serait cause de nombreuses erreurs dans le domaine des prestations (rentes allouées à tort ou dont le montant est trop élevé, c'est-à-dire rentes qui, par erreur, n'auraient pas été plafonnées).

122.2 Deuxième pilier

La prévoyance professionnelle existe déjà depuis plus de 100 ans et elle est appliquée par un grand nombre d'institutions de prévoyance dont la forme juridique, l'importance et la structure varient. Ces institutions jouissent d'une large autonomie, ce qui explique l'extrême diversité des aspects que présente la prévoyance professionnelle. La loi fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP, RS 831.40), garantit, pour l'essentiel, une prévoyance minimale qui est toutefois obligatoire pour les salariés (régime obligatoire). Chaque institution est libre d'offrir des prestations plus élevées que la prévoyance minimale prévue par la loi (prévoyance surobligatoire). L'institution de prévoyance peut aussi renoncer à appliquer la LPP et se limiter à la seule prévoyance hors-obligatoire. En règle générale, il s'agit en l'occurrence d'une prévoyance complémentaire pour les personnes exerçant une activité lucrative qui sont déjà affiliées à une autre institution de prévoyance pour la prévoyance minimale selon la LPP. En principe, les prestations de la prévoyance professionnelle sont financées selon le système de capitalisation d'après lequel est accumulé le capital sur lequel sont prélevées les prestations dues lorsque survient le cas de prévoyance. En matière de détermination des prestations, la LPP se fonde sur la primauté des cotisations ou des bonifications. Alors que selon ce principe les prestations sont calculées d'après les bonifications, selon le principe de la primauté des prestations, ces dernières sont la plupart du temps fixées en pour cent du salaire assuré.

L'initiative vise à augmenter la déduction de coordination et le montant-limite supérieur, s'adaptant en cela au premier pilier, le salaire maximal assuré dans le régime obligatoire étant relevé de 2820 francs ou 6,25 pour cent. Les institutions de prévoyance pourront continuer à prévoir des prestations de prévoyance plus élevées en faveur des assurés même si l'initiative est acceptée. L'initiative demande en outre la garantie du libre passage intégral dans le régime obligatoire et en-dehors de celui-ci. A ce propos, elle fait état d'une garantie minimale selon laquelle la prestation de libre passage comprend au moins le double du montant des contributions du salarié à la prévoyance professionnelle vieillesse, augmentées des intérêts.

Bien que les institutions de prévoyance enregistrées, c'est-à-dire celles qui appliquent le régime obligatoire, disposent d'une grande liberté en matière

d'organisation, notamment en ce qui concerne leur plan de prestations et leur financement, elles sont limitées dans la mesure où elles doivent respecter les dispositions minimales de la LPP. Les demandes formulées dans l'initiative entraîneraient pour les institutions de prévoyance de grandes dépenses dues aux changements. Cela mis à part, les exigences peuvent être réalisées en ce qui concerne le deuxième pilier.

2 Partie spéciale de l'initiative

21 L'initiative PSS/USS en comparaison avec le régime en vigueur

211 Buts de l'initiative

211.1 Article constitutionnel

211.11 But de prestations

L'initiative s'en tient pour l'essentiel à la conception des trois piliers telle qu'elle est formulée actuellement dans la constitution. Elle veut cependant que l'on donne une plus grande importance au premier pilier par rapport au deuxième. Les rentes de l'AVS/AI ne doivent pas seulement, comme le prescrit l'actuel article 34^{quater}, 2^e alinéa, *in initio*, cst., «couvrir les besoins vitaux dans une mesure appropriée», mais de surcroît «favoriser l'indépendance économique correspondant au niveau de vie antérieur». L'objectif global des premier et deuxième piliers, à savoir le maintien du niveau de vie antérieur, n'est pas modifié.

211.12 Premier pilier

L'initiative PSS/USS précise, outre le but visé en matière de prestations décrit ci-dessus, le système du droit aux prestations, l'âge de la retraite et le financement de l'AVS et de l'AI.

L'initiative charge la Confédération de faire en sorte que le droit aux prestations soit indépendant tant du sexe que de l'état civil. La Confédération doit en outre introduire des bonifications de prise en charge.

L'initiative introduit une «pension de retraite» dans la constitution. En cas d'abandon de l'activité lucrative, l'âge ouvrant droit à la rente de vieillesse doit être fixé à 62 ans tant pour les femmes que pour les hommes. La loi doit également fixer l'âge à partir duquel il est possible de prétendre à une rente de vieillesse sans qu'il y ait besoin de remplir des conditions supplémentaires. La marge de manœuvre du législateur est limitée en ce sens que ce dernier ne peut qu'abaisser la limite d'âge et non pas l'augmenter. De même, la loi réglemente le droit à une fraction de la rente lorsque l'activité lucrative est abandonnée en partie (à partir de 62 ans). La loi peut en outre prévoir, à certaines conditions particulières, la perception anticipée de la rente.

Il est prévu de maintenir dans la constitution le principe en vertu duquel la contribution maximale de la Confédération au financement de l'AVS s'élève à un montant maximal ne pouvant pas excéder la moitié des dépenses de l'AVS.

L'initiative fixe de surcroît la contribution minimale de la Confédération à l'AVS à 25 pour cent (1993: Confédération 17,5 %; cantons 3%) de ses dépenses et celle versée à l'AI à 50 pour cent (1993: Confédération 37,5 %; cantons 12,5 %). Au niveau légal, la contribution fédérale pourrait d'ailleurs être répartie entre la Confédération et les cantons.

211.13 Deuxième pilier

L'initiative conçoit la prévoyance professionnelle en tant qu'assurance complémentaire pour les personnes exerçant une activité lucrative, mais il faudra que l'assurance obligatoire s'adapte aux rentes instituées dans le premier pilier pour concrétiser dans l'ensemble le but de prestations qui est de maintenir de façon appropriée le niveau de vie antérieur des assurés. En donnant sciemment au premier pilier plus de poids qu'au deuxième pilier, les auteurs de l'initiative entendent provoquer un glissement vers le haut de la part du salaire qu'il faut assurer dans le régime obligatoire (2350 à 6345 fr. au lieu de 1880 à 5640 fr. par mois). L'initiative permet toutefois d'assurer aussi dans le régime obligatoire une part moins importante ou plus élevée du revenu. C'est pourquoi elle s'en remet à l'appréciation du législateur pour fixer la déduction de coordination – c'est à l'heure actuelle une déduction fixe du salaire brut – qui constitue la rente entière simple maximale de vieillesse AVS. L'adaptation du deuxième pilier à un premier pilier augmenté au sens de l'initiative pourrait, aux yeux des auteurs de l'initiative, entraîner une diminution plus ou moins importante des cotisations LPP, selon la forme qu'on lui donnerait.

En second lieu, l'initiative demande le libre passage intégral dans le régime obligatoire et en dehors de celui-ci. Par prestation minimale de libre passage intégral, les auteurs de l'initiative entendent la remise du double au moins du montant des contributions du salarié à la prévoyance professionnelle vieillesse augmentées des intérêts.

211.2 Dispositions transitoires

211.21 Premier pilier

Les dispositions transitoires prévues par l'initiative PSS/USS contiennent une série de mesures qui devraient être réalisées dans un délai de six ans après l'acceptation de celle-ci; les dispositions transitoires concrétisent les compléments que l'initiative doit apporter aux articles constitutionnels actuellement en vigueur. Celles-ci prévoient:

- l'augmentation de moitié des rentes minimales en vigueur lors de l'acceptation de la modification (c'est-à-dire une majoration de 470 fr. de la rente minimale fixée à 940 fr. pour l'année 1993; cela équivaldrait donc à une rente minimale de 1410 fr. par mois),
- la réduction du rapport actuel de 1 à 2 entre la rente minimale et la rente maximale à un rapport de 1 à $1\frac{2}{3}$,
- l'introduction d'une formule des rentes à deux branches précisément définie, qui, lors du calcul des rentes, donne plus de poids aux bas revenus qu'au-

jour d'hui, tandis que les plus élevés perdent de leur importance. La progression de l'échelonnement des rentes de catégorie inférieure interviendrait déjà pour un revenu de 10 152 francs au lieu de 11 280 francs seulement.

Les rentes correspondant à un revenu annuel de 33 840 francs seraient majorées de 639 francs par mois. Le revenu maximal pris en compte pour le calcul de la rente passerait de 67 680 francs en 1993 à 54 144 francs, tandis que le montant de la rente correspondante serait augmenté à 2350 francs. De même, les bonifications de prise en charge d'un montant correspondant au double de la rente annuelle minimale après l'acceptation de l'initiative (1993: 33 840 fr.) devraient être instaurées dans le délai fixé. Les rentes de vieillesse (mais pas les rentes d'invalidité) de personnes qui, même célibataires, cohabitent avec d'autres ayants droit à une rente de vieillesse seraient réduites de 20 pour cent. Cela permettrait donc de prendre en compte, dans le cas de bénéficiaires d'une rente de vieillesse, les économies réalisées par la tenue d'un ménage commun, en comparaison avec les frais incombant à une personne vivant seule.

Après acceptation de l'initiative, l'Assemblée fédérale se voit accorder un délai de cinq ans pour édicter les dispositions d'application. Si ce délai n'est pas respecté, on attribuera au Conseil fédéral la compétence d'édicter les dispositions d'exécution nécessaires. Le but de cet alinéa est évidemment la réalisation rapide de l'initiative.

211.22 Deuxième pilier

L'article 20, 2^e alinéa, des dispositions transitoires de la constitution fédérale, tel qu'il est proposé dans l'initiative, prévoit que le législateur accorde aux assurés, dans le domaine de la prévoyance professionnelle, un allègement financier correspondant à l'augmentation de l'AVS. Les auteurs de l'initiative n'indiquent pas les moyens financiers qui permettront au législateur de satisfaire cette demande.

Il est toutefois prévu que les droits que les bénéficiaires de prestations et les personnes assurées pourront faire valoir envers les institutions de prévoyance au moment où l'initiative sera acceptée devront être sauvegardés. Aux termes de l'initiative, les assurés ont un droit personnel à ce que le capital déjà inscrit sur leur compte qui ne sera plus utilisé pour atteindre le nouveau but de prévoyance soit à leur disposition pour compenser les futures cotisations ou la prévoyance liée. C'est pourquoi les dispositions transitoires de l'initiative prévoient une double garantie des droits acquis: tout d'abord, les rentes des caisses de pension en cours au moment où l'initiative sera acceptée ne seront pas touchées, ce qui représentera un avantage pour les personnes déjà retraitées. Leur pension du deuxième pilier restera inchangée, mais leur rente AVS augmentera d'au moins 470 francs par mois. Par ailleurs, l'initiative accorde un droit au capital porté au crédit des assurés: si les caisses de pension diminuent leur but de prestations, les auteurs de l'initiative prévoient qu'une partie du capital de couverture déjà épargné sera libéré à l'intérieur de la prévoyance et devra profiter personnellement aux assurés.

Le 5 mars 1990, le Conseil fédéral a adressé au Parlement le message concernant la dixième révision de l'AVS (FF 1990 II 1 ss). Il aspire, conformément à l'initiative PSS/USS, à l'égalité de traitement entre hommes et femmes dans l'AVS. Il est cependant admis que les femmes doivent bénéficier d'exceptions en ce qui concerne l'âge de la retraite, et ce avant tout en raison des différences qui prévalent toujours entre l'homme et la femme dans la vie active et au sein de la famille; les mêmes motifs justifient que les rentes de veufs – qui constituent une innovation – soient allouées à des conditions plus strictes que les rentes de veuves.

Le message repose sur le concept de couple qui, selon l'argumentation du Conseil fédéral, permet de mieux prendre en compte les réalités sociales avec lesquelles la génération concernée par la dixième révision de l'AVS a été confrontée pendant la plus grande partie de son existence; ce système serait donc préférable à un système de rente individuelle ou au droit à la rente considéré indépendamment de l'état civil (FF 1990 II 28).

Il a également fallu prendre en compte une revendication déjà ancienne, à savoir l'assouplissement des règles fixant l'âge de la retraite. Les hommes devraient obtenir la possibilité d'anticiper le droit à la rente de vieillesse de trois ans au plus. Etablie selon une technique de calcul actuarielle propre aux assurances, une réduction des rentes est destinée à tenir compte de ce droit (FF 1990 II 46).

A l'issue de sa délibération, au printemps 1991, le Conseil des Etats, conseil prioritaire, a voté le projet du Conseil fédéral sans y apporter de modifications importantes. Le Conseil national a discuté le projet lors de la session de mars 1993. Il s'est prononcé pour l'introduction d'un système de splitting. Ses décisions correspondent en de nombreux points à la nouvelle version de l'article 34^{quater}, 2^e alinéa, *in initio*, *cst.*, proposée dans l'initiative. Le modèle de splitting prévoit des bonifications pour tâches d'assistance d'un montant identique à celles revendiquées dans les dispositions transitoires de l'initiative à titre de montant minimal, et ce à cause du montant de la rente minimale plus élevée. Ainsi, on constate que le modèle de splitting poursuit un objectif semblable à celui que prévoit l'initiative en proposant la modification de l'article 34^{quater}, 2^e alinéa, troisième phrase. Etant donné que le modèle de splitting approuvé par le Conseil national ne s'écarte pas des principes du droit civil – l'état civil ne doit être déterminant dans le système des rentes que si le droit civil le prévoit³⁾ –, il y a lieu d'admettre que, contrairement à ce que prévoit l'initiative, seul le plafonnement des rentes de personnes mariées et non séparées paraît opportun.

Le Conseil national n'a pas modifié le rapport entre la rente minimale et la rente maximale ainsi que le montant de celle-ci. Par contre, on remplacerait la formule des rentes actuelle par une nouvelle, plus pentue, qui permettrait d'atteindre la rente maximale avec un revenu de 50 760 francs au lieu de 67 860 francs. Il

³⁾ Groupe de travail «splitting» de la commission du Conseil national, rapport final, 3 mars 1992, p. 3.

importe en outre de relever que la modification de la formule des rentes prévue dans le modèle n'entraîne pas une augmentation générale du niveau des rentes. On cherche surtout à éviter une réduction des rentes consécutive au changement de système. De nombreuses personnes bénéficieront néanmoins de rentes plus élevées dans le système de splitting que dans le système en vigueur.

Si le modèle de splitting du Conseil national était également accepté par le Conseil des Etats, la dixième révision de l'AVS réaliserait déjà certains points proposés par l'initiative. Ce modèle de splitting n'entraînerait toutefois pas un renforcement du premier pilier au détriment du deuxième.

Dans son message, le Conseil fédéral s'est prononcé en faveur du maintien de l'âge de la retraite des femmes tel qu'il est actuellement fixé. Le Conseil national a estimé que, eu égard aux nombreuses améliorations dont les femmes profiteraient, il était justifié de relever par étapes l'âge de la retraite des femmes à 64 ans. On introduirait simultanément la retraite anticipée dès 63 ans pour les hommes et dès 62 ans pour les femmes, la rente anticipée étant cependant réduite d'un taux fixé selon les techniques actuarielles.

222 Deuxième pilier

Diverses révisions de lois sont en cours dans le domaine du deuxième pilier. Il s'agit tout d'abord de réaliser le postulat du libre passage intégral qui est également une exigence des auteurs de l'initiative. Le libre passage intégral, déjà instauré dans le régime obligatoire par le biais de la LPP, devra dorénavant s'appliquer aussi au domaine hors-obligatoire de la prévoyance professionnelle. De son côté, le Conseil fédéral a soumis aux Chambres fédérales un projet de loi sur le libre passage⁴⁾. L'objectif principal de cette loi est d'éviter que la prévoyance dont bénéficient les salariés ne soit affectée par un changement d'emploi. Une initiative populaire de la Société suisse des employés de commerce va dans le même sens que le projet du Conseil fédéral.

Par ailleurs, les capitaux de prévoyance doivent pouvoir être utilisés de façon accrue par les assurés pour acquérir la propriété de leur logement. Les assurés doivent pouvoir investir leurs droits de libre passage jusqu'à concurrence d'un certain montant pour acquérir la propriété du logement qu'ils utilisent eux-mêmes, soit en les mettant en gage, soit en les utilisant directement, le but de prévoyance étant garanti au moyen d'une restriction légale quant au droit d'aliénation. La fortune de prévoyance investie dans la propriété du logement est assujettie immédiatement à l'impôt. Outre la rente et l'indemnité en capital, la propriété du logement est ainsi considérée comme une autre forme de prévoyance liée qui accorde aux assurés une prévoyance adéquate. Un message y relatif a été adopté le 19 août 1992⁵⁾ par le Conseil fédéral à l'intention des Chambres fédérales et a déjà été discuté au Conseil national.

⁴⁾ Message du 26 février 1992 relatif à une loi fédérale sur le libre passage dans la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité, FF 1992 III 529.

⁵⁾ FF 1992 VI 229 ss.

Enfin, les préparatifs en vue de la première révision de la LPP ont commencé depuis quelque temps. A cette occasion, c'est avant tout au problème de la génération d'entrée et à celui de l'adaptation des rentes de vieillesse découlant du régime obligatoire à l'évolution des prix que l'on accordera la priorité.

On prépare simultanément la codification des institutions collectives et communes qui, dans la pratique, prennent de plus en plus d'importance, mais n'ont pas été réglementées jusqu'ici dans la loi.

23 Appréciation de l'initiative

231 L'initiative et la constitution

231.1 Généralités

La prévoyance vieillesse, survivants et invalidité (prévoyance VSI) repose sur le concept des trois piliers tel qu'il est inscrit dans la constitution depuis le 5 décembre 1972 à l'article 34^{quater}. Ce concept fondamental pour la prévoyance VSI figurait déjà en 1964 dans le message sur la sixième révision de l'AVS⁶⁾. Abstraction faite des obligations morales et familiales, il faudrait recourir à trois moyens pour assurer notre population contre les conséquences économiques de la vieillesse, de la mort et de l'invalidité: la prévoyance personnelle (économies, assurance individuelle), l'assurance collective professionnelle (assurances – pensions, de groupes et d'associations professionnelles) et l'assurance sociale de base ainsi que l'assistance publique complémentaire. En outre, le premier pilier – les lois fédérales sur l'assurance-vieillesse et survivants et sur l'assurance-invalidité – existait déjà depuis 1948 et 1960 (pour la LAI). Ses bases constitutionnelles remontent à 1925. La prévoyance professionnelle sous forme de prévoyance collective facultative était déjà connue au XIX^e siècle. L'adoption d'une base constitutionnelle sur laquelle se fonderait le principe des trois piliers permettrait de créer également une base constitutionnelle pour la prévoyance professionnelle obligatoire (2^e pilier) et la prévoyance individuelle liée (3^e pilier). La loi fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité est entrée en vigueur en 1985.

Les buts de prestations de chaque pilier furent définis au niveau constitutionnel en 1972. Le message de 1971⁷⁾ a exposé la nécessité d'inscrire dans la constitution les éléments fondamentaux des trois piliers. On voulait, par ce moyen, limiter l'ingérence étatique à l'essentiel, mais s'assurer malgré tout que le système garantisse à l'ensemble de la population une protection sociale efficace. Bien que le nouvel article 34^{quater} de la constitution prescrivait que les rentes AVS/AI devraient couvrir les besoins vitaux dans une mesure appropriée, les prestations complémentaires (PC) introduites le 1^{er} janvier 1966 furent également dotées en

⁶⁾ Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale relatif à un projet de loi modifiant celle sur l'assurance-vieillesse et survivants, ainsi que l'initiative populaire pour l'augmentation des rentes de l'AVS et de l'AI en vue d'assurer un minimum vital suffisant, FF 1963 II p. 497 ss.

⁷⁾ Message à l'appui d'un projet portant révision de la constitution dans le domaine de la prévoyance vieillesse, survivants et invalidité et rapport sur l'initiative populaire pour une véritable retraite populaire, FF 1971 II 1609.

1972 d'une base constitutionnelle. Comme il apparut, pour des motifs financiers, que les rentes AVS/AI ne pouvaient réaliser que par étapes le but que leur assignait la constitution, il fallut maintenir les PC; elles furent simplement insérées dans les dispositions transitoires de la constitution (FF 1971 I 1641).

Le principe des trois piliers satisfait encore les besoins pour l'essentiel. On peut cependant s'interroger sur le rapport existant entre les différents piliers ainsi que sur leur adaptation à l'évolution sociologique et économique. *On constate notamment que l'indice mixte servant à réévaluer les revenus en vigueur dans l'AVS (art. 30, 5^e al., LAVS) tend à entraîner un glissement du premier pilier vers le deuxième, étant donné que les rentes AVS couvrent une partie toujours moindre du dernier revenu obtenu. Cela signifie, en d'autres termes, que le taux de remplacement dans l'AVS diminue au fil des ans alors que les prestations de la prévoyance professionnelle – en tout cas celles du domaine subobligatoire – doivent remplacer une part toujours plus importante du revenu.*

L'initiative ne remet pas en question les différents buts de prestations (...). Le but de prestations général reste quant à lui inchangé. En modifiant l'article 34^{quater}, 2^e alinéa, *in initio* et lettre b ainsi que le 3^e alinéa, lettre b, de la constitution, les auteurs de l'initiative exigent cependant l'aménagement du premier pilier au détriment du deuxième et, *partant, une correction de la tendance décrite un peu plus haut.*

231.2 Mesures particulières

231.21 But de prestations des premier et deuxième piliers

La modification du 2^e alinéa permettrait une extension du but de prestations du premier pilier. Contrairement à la disposition constitutionnelle actuellement en vigueur, le premier pilier ne devrait pas seulement couvrir les besoins vitaux dans une mesure appropriée, mais également favoriser l'indépendance économique de l'assuré en maintenant son niveau de vie antérieur.

Le but de prestations du premier pilier fut, dans le message de 1971, expressément limité à la couverture des besoins vitaux dans une mesure appropriée. Cette disposition constitue tout à la fois un objectif à la réalisation duquel doit tendre le législateur, et une limite qui doit empêcher que l'assurance fédérale ne se substitue aux institutions de prévoyance professionnelle (FF 1971 II 1628). L'article 34^{quater}, 4^e alinéa, *est.*, a pour fonction d'assurer un lien nécessaire entre les deux piliers. On se rendait sans doute compte du fait que, pour les catégories de revenus inférieurs, les besoins vitaux coïncident avec le maintien du niveau de vie habituel (FF 1971 II 1625). Pour les personnes de condition modeste, le premier pilier constitue à lui seul un revenu de remplacement équivalent, parfois même supérieur, au revenu du travail dont elles disposaient précédemment (FF 1971 II 1632). Il faut aussi prendre en compte, dans ce contexte, la signification que le Conseil fédéral, dans le message de 1971, donnait à la «couverture des besoins vitaux dans une mesure appropriée».

Il faut entendre par là non pas le pur minimum vital biologique, au-dessous duquel l'individu est menacé dans sa vie ou dans sa santé, mais un montant plus élevé, proportionné aux conditions actuelles et assurant aux personnes âgées un genre de vie simple mais tout de même digne d'un être humain (FF 1971 II 1628).

L'initiative reprend les deux principes énoncés ci-dessus en postulant que les rentes du premier pilier ne devraient pas seulement couvrir les besoins vitaux dans une mesure appropriée, mais contribuer de surcroît à «l'indépendance économique eu égard au niveau de vie antérieur».

En prenant en compte l'aspect susmentionné, on peut se demander en quoi la formulation «contribution à l'indépendance économique eu égard au niveau de vie antérieur» se différencie, quant à son contenu, de l'article constitutionnel actuel. Cela aboutit à se demander si les auteurs de l'initiative désirent effectivement modifier le but du premier pilier, tel qu'il figure actuellement dans la constitution, ou s'ils ne dénoncent pas plutôt le niveau des rentes actuel. Comme nous l'avons exposé ci-dessus, il était prévu, lors de l'introduction de l'actuel article constitutionnel, de supprimer progressivement les prestations complémentaires. Cela figurait ainsi dans le message:

Les prestations complémentaires (PC) pourraient donc logiquement être supprimées dès que les besoins vitaux de la population seront couverts dans une mesure appropriée. Ce but sera atteint grâce aux seules rentes de l'AVS et de l'AI. On ne pourrait toutefois y parvenir complètement qu'en fixant le montant des rentes AVS/AI à un niveau relativement élevé (...) le but poursuivi ne pourra donc être atteint que progressivement et, inversement, les subventions fédérales octroyées en vertu de la LPC ne pourront être éliminées que petit à petit, c'est-à-dire par étapes. (FF 1971 II 1640).

L'objectif autrefois imparti n'a, jusqu'à ce jour, pas été atteint. Nous sommes d'avis qu'eu égard au développement démographique, le stade actuel de l'assurance fédérale AVS/AI n'exige pas une extension du but de prestations de l'AVS/AI, mais à tout le moins la réalisation du but de prestations en faveur du plus grand nombre possible de bénéficiaires de rentes. Il faut reconnaître en outre que la suppression des PC n'est pas envisageable. Il convient, au contraire, de leur assigner une fonction importante à long terme. *Mais cela ne change rien au fait que l'objectif constitutionnel assigné à l'AVS devra être réalisé lors des prochaines révisions.*

231.22 Premier pilier

231.221 Droit à la rente considéré indépendamment du sexe et de l'état civil

L'initiative PSS/USS fixe les modalités du système des rentes. Ces dernières doivent être déterminées indépendamment du sexe et de l'état civil. (...)

Le principe visant à déterminer les prestations indépendamment du sexe, mentionné à l'article 34^{quater}, 2^e alinéa, cst., n'est rien d'autre qu'un rappel du principe de l'égalité de traitement qui a déjà été inscrit en 1981 à l'article 4, 2^e alinéa, cst. La réalisation de l'égalité de traitement entre hommes et femmes dans l'AVS telle que la conçoivent aussi bien le message du Conseil fédéral, approuvé par le Conseil des Etats, que le modèle de splitting approuvé par le Conseil national, constitue l'objectif de la dixième révision de l'AVS.

L'exigence d'un droit à la rente considéré indépendamment de l'état civil donne lieu par contre aux réflexions suivantes:

✚

L'office fédéral des assurances sociales a exposé ce qui suit, en 1991:

Le droit à la rente considéré indépendamment de l'état civil ou plus exactement, la rente indépendante de l'état civil, n'a pas droit de cité dans la législation suisse en matière de sécurité sociale. Dans ce système, les droits des intéressés doivent en principe être égaux pour l'ensemble des assurés, et cela sans égard à leur état civil. Pour le calcul de la rente, le splitting n'est cependant pas une condition sine qua non. Dans cette optique, un partage des revenus en fonction de l'état civil des intéressés serait en contradiction avec le système des rentes réputées indépendantes de l'état civil.⁸⁾

Nous avons déjà exposé plus haut (ch. 221) que le modèle de splitting du Conseil national s'aligne – malgré de nombreuses divergences avec la notion de couple de la LAVS actuellement en vigueur – sur le droit civil.

En ce qui concerne les rentes de vieillesse et d'invalidité, on peut réaliser un système de rentes indépendant de l'état civil en procédant à une individualisation stricte lors du calcul de rente (p.ex. la loi fédérale sur la prévoyance vieillesse, survivants et invalidité (LPP); RS 831.40), en introduisant une rente unique moyennant une durée de cotisation complète ou encore en introduisant un système de splitting.

Les auteurs de l'initiative partent de l'idée d'un système de splitting⁹⁾. (...) Mais l'exigence de rentes indépendantes de l'état civil serait également réalisée si la rente de chaque assuré était calculée individuellement sur la base du montant de ses propres cotisations et de sa durée de cotisations. Dans un tel cas, les expectatives de rente d'une personne s'occupant de l'éducation de ses enfants et devant, pour cette raison, réduire considérablement son activité seraient sans doute fortement affectées; cela se produirait tout particulièrement dans l'hypothèse où cette personne ne bénéficierait pas des bonifications pour tâches éducatives dans leur intégralité.

Il est facile de supposer que, en maintenant la teneur de l'article constitutionnel en vigueur pour ce qui touche le rapport entre la rente minimale et la rente maximale, les auteurs de l'initiative ne visent pas l'introduction d'une rente unique (qui pourrait être développée à peu de frais et indépendamment de l'état civil). En effet, des bonifications pour tâches d'assistance sous forme de l'attribution d'un revenu fictif, telles que les auteurs de l'initiative les avaient prévues, n'auraient aucune raison d'être dans un système de rente unique, étant donné que, dans un tel cas, le montant des rentes est indépendant du revenu.

L'initiative laisse donc ouvertes plusieurs possibilités d'aménager un système de rentes «indépendant de l'état civil». Au cas où elle serait acceptée, c'est à la législation d'exécution qu'il appartiendra de concrétiser la notion d'indépendance face à l'état civil. La liberté du législateur en la matière sera néanmoins limitée par les dispositions transitoires puisque celles qui se rapportent aux prestations dépendent des circonstances effectives et non pas de critères relevant du droit de la famille (cf. ch. 232.12).

⁸⁾ Office fédéral des assurances sociales, comparaison entre les modèles de splitting de la commission fédérale pour les questions féminines, du PSS et de l'USS, d'un groupe de travail du PRD et le droit en vigueur ainsi que le message du Conseil fédéral, Berne 1991, p. 7.

⁹⁾ PSS/USS, initiative populaire pour l'extension de l'AVS et de l'AI. Dossier pour les oratrices et les orateurs, 24 juillet 1990, p. 25.

L'initiative n'établit pas de différences entre les rentes de vieillesse et celles de survivants ou d'invalidité. Par conséquent, les rentes de survivants doivent être examinées sous l'angle du postulat «indépendance face à l'état civil». Un système de rentes indépendant de l'état civil ne prend pas en considération les rentes de veuves, respectivement de veufs, au sens actuel du terme, vu que ces dernières ne sont versées qu'à des veuves ou des veufs, c'est-à-dire au conjoint survivant. Outre les actuelles rentes d'orphelins et de veuves, de même que les rentes de veufs qui devraient être introduites lors de la dixième révision de l'AVS, il faudrait également verser des rentes aux survivants en prenant en considération les personnes avec lesquelles ces derniers ont fait ménage commun. *Si l'initiative était acceptée, le législateur devrait redéfinir le cercle des personnes pouvant acquérir le droit à la rente de survivant. Il ne fait donc aucun doute que cette nouvelle réglementation aurait un effet préjudiciable sur d'autres branches des assurances sociales comme la prévoyance professionnelle obligatoire, l'assurance-accident et l'assurance militaire, qui connaissent aussi un système de rentes de survivants.*

De plus, l'extension du cercle des ayants droit à la rente de survivants a elle aussi un rapport étroit avec le droit de la famille. Voilà pourquoi nous estimons qu'il importerait au premier chef de régler ces nouvelles formes de vie en commun dans le droit civil.

231.222 Bonifications de prise en charge

Sous la dénomination de bonifications de prise en charge sont comprises les bonifications pour l'éducation des enfants et celles allouées à des personnes ayant assumé des tâches d'assistance à l'égard de parents proches.

La volonté de prendre en compte les tâches éducatives dans le cadre de la prévoyance vieillesse correspond aux objectifs de la politique familiale du Conseil fédéral. Il a également été précisé, dans le cadre des propositions du Conseil fédéral du 8 avril 1988 pour la dixième révision de l'AVS¹⁰⁾, que l'AVS/AI doit avoir le caractère d'une assurance familiale. Dans les premiers temps de l'AVS déjà, on avait souhaité, puis inscrit dans la loi, le principe de solidarité en faveur de la famille¹¹⁾. Selon la conception d'autrefois, il fallait comprendre ce principe comme une forme de solidarité des célibataires vis-à-vis des personnes mariées¹²⁾. Cette volonté de mettre sur le même plan la famille et le couple ne correspond plus tout à fait aux conceptions actuelles. Vu le nombre croissant de divorces, de plus en plus de femmes sont contraintes d'élever seules leurs enfants¹³⁾. Le droit matrimonial révisé, qui est entré en vigueur en 1988, revalorise la position du conjoint tenant le ménage et s'occupant de l'éducation des enfants (art. 163 du code civil suisse (CCS); RS 210). Les bonifications pour tâches éducatives devraient, selon les propositions du Conseil fédéral de 1988 citées ci-dessus,

¹⁰⁾ RCC 1988, p. 221.

¹¹⁾ RCC 1953, p. 317 ss.

¹²⁾ Message pour un projet de loi sur l'AVS du 29 mai 1946, FF 1946 II 431.

¹³⁾ Katharina Ley, Die neue Vielfalt familiärer und alternativer Lebensformen, in: Fleiner, Gilliland, Lüscher, Familien in der Schweiz, Freiburg 1991, S. 234 ff. (all.).

+
réaliser le même objectif dans l'AVS/AI. A la demande du chef du Département fédéral de l'intérieur, le groupe de travail sur les questions familiales avait recommandé une série de mesures dans son rapport de 1982 «politique familiale en Suisse»; celles-ci avaient pour objectif d'assurer une pleine protection sociale aux personnes s'occupant de manière prépondérante de l'éducation des enfants ou prêtant assistance à des parents âgés ou malades¹⁴⁾.

Lors des travaux préparatoires de la dixième révision de l'AVS et dans le cadre de la mise au point de son modèle de splitting, la commission du Conseil national a aussi examiné sous un autre point de vue l'opportunité des bonifications de prise en charge. Il faudrait éviter que des personnes ayant accompli des tâches éducatives et des tâches d'assistance subissent des diminutions de rente lors de l'introduction d'un modèle de splitting. Cela se justifie de plus par le fait que l'éducation des enfants et l'assistance sont considérées comme des activités socialement importantes, dont l'exercice ne doit pas porter préjudice à la prévoyance vieillesse. Le Conseil national s'est rallié à ce point de vue.

Pour ces motifs, le modèle de splitting du Conseil national prévoit également des bonifications de prise en charge pour l'éducation d'enfants âgés de moins de seize ans. Sont également prises en compte l'assistance à des parents en ligne ascendante et descendante, ainsi que celle dispensée à des frères et sœurs ou au conjoint, si ces personnes présentent un degré d'impotence moyen, et aussi longtemps qu'elles vivent avec la personne prêtant assistance. Par analogie, le PSS et l'USS prévoient la même réglementation dans leur bulletin d'information «Droits égaux dans l'AVS»¹⁵⁾. Le terme de bonifications de prise en charge introduit par l'initiative à l'article 34^{quater}, 2^e alinéa, *in initio*, cst., équivaut probablement à un terme générique. Il y a lieu de supposer que l'on entend par bonification aussi bien la prise en charge des tâches éducatives que des tâches d'assistance. *Le cercle des bénéficiaires, quant à lui, devrait être défini au niveau de la législation. A cet égard, nous sommes d'avis que les conditions décidées par le Conseil national en matière de droit aux bonifications pour tâches éducatives ou d'assistance seraient compatibles avec les termes de la nouvelle disposition constitutionnelle proposée.*

231.223 L'âge de la retraite / La pension de retraite / Anticipation – Premier et deuxième pilier

a. Evolution démographique

Pendant la période 1986–1991, l'espérance de vie a augmenté autant que durant les années 1970 à 1985¹⁶⁾. En 1948, l'espérance de vie moyenne d'une personne de 65 ans était de 12,4 années pour un homme et de 14,04 années pour une femme; dans les années 1989/90, les chiffres correspondants étaient 15,4 années et 19,6 années¹⁷⁾. Pour tenir compte de cette évolution, l'AVS doit pouvoir adapter

¹⁴⁾ Groupe de travail «Rapport sur la famille, Politique familiale en Suisse», Rapport final présenté au Chef du département de l'intérieur, Berne 1982.

¹⁵⁾ PSS/USS, Droits égaux dans l'AVS, Bâle, septembre 1987.

¹⁶⁾ Office fédéral de la statistique, les scénarios de l'évolution démographique de la Suisse 1991–2040, Berne 1992, p. 8.

¹⁷⁾ Office fédéral de la statistique, annuaire statistique de la Suisse 1992, Zurich 1992, p. 39.

l'âge de la retraite le plus simplement possible, c'est-à-dire moyennant une modification légale. L'initiative propose cependant d'inscrire dans la constitution l'âge donnant droit à la pension de retraite. Le législateur reçoit-il est vrai la compétence de fixer la limite d'âge qui permet de percevoir la rente, sans réduction de l'activité lucrative. *Il ne peut toutefois qu'abaisser cette limite, qui est de 62 ans, et non pas la relever.* Chaque relèvement de l'âge de la retraite nécessiterait une révision partielle de la constitution fédérale (art. 121 cst.). Inscrire l'âge de la retraite AVS dans la constitution est donc inopportun.

b. *La pension de retraite*

La fixation de la pension de retraite à 62 ans, lors de la cessation de l'activité lucrative, entraînerait une diminution des dépenses pour les prestations de l'assurance-invalidité revenant aux hommes; cela occasionnerait toutefois une augmentation bien plus forte des dépenses de l'AVS. Les systèmes de prévoyance étrangers ont démontré qu'un pourcentage élevé d'assurés anticipent le versement de la rente, pour autant qu'il n'en résulte pas de réduction des prestations. En Autriche, 77 pour cent des hommes ont utilisé, en 1986, la possibilité d'anticiper le versement de la rente entière après 35 ans de cotisations. En Allemagne, le chiffre correspondant était de 69 pour cent¹⁸⁾. Bien qu'il n'existe aucune estimation fiable quant au nombre de personnes qui bénéficieraient en Suisse de la pension de retraite, il faut admettre que l'introduction d'une possibilité d'anticipation sans réduction des prestations équivaldrait globalement à un abaissement de l'âge de la retraite, avec les conséquences financières que cela entraîne. Dans ce contexte, le fait de poursuivre sa vie active jusqu'à la limite d'âge maximale, tout en restant soumis à l'obligation de payer des cotisations, n'entraînerait aucune amélioration de la rente. Actuellement, il est possible d'obtenir une rente augmentée de moitié en différant son droit à la rente durant cinq ans au plus. Sous cet angle, l'initiative n'encourage pas à renoncer au versement de la pension de retraite. Il n'est donc guère vraisemblable que l'âge ordinaire de la retraite à 67 ans, tel qu'il est proposé par les auteurs de l'initiative, ait réellement une signification pratique. *La situation sur le marché du travail devrait elle aussi contribuer à renforcer la tendance à anticiper d'une manière générale le versement de la rente. Chaque salarié serait bien entendu libre de se retirer de la vie active à 62 ans. D'autre part, l'introduction de la pension de retraite inciterait davantage les entreprises, en périodes de crise économique, à mettre fin au contrat de travail de leurs employés une fois que ces derniers auraient atteint l'âge de 62 ans. De plus, l'initiative n'abrogerait pas les règlements des fonctionnaires des cantons et de la Confédération ainsi que les contrats de travail du secteur privé qui n'autorisent pas la poursuite d'une activité lucrative au-delà de l'âge de la retraite (62/65).*

Du reste, la retraite anticipée a pour effet de réduire les recettes des cotisations de l'AVS/AI/PC, ainsi que celles de l'assurance-chômage et de l'assurance-accidents. Il en va de même pour la prévoyance professionnelle, à l'exception des assurances financées par capitalisation.

¹⁸⁾ Revue internationale de sécurité sociale 4/1989, Genève, p. 488 ss.

+
L'introduction de la pension de retraite aurait aussi des répercussions financières considérables. Le montant des frais occasionnés s'élèverait à environ un milliard de francs. Compte tenu de l'évolution démographique, nous pensons que cette charge financière supplémentaire n'est pas supportable et c'est pourquoi, ne serait-ce que pour des considérations d'ordre financier, nous ne saurions accepter cette proposition.

La pension de retraite a également des conséquences dans d'autres branches des assurances sociales. En ce qui concerne les chômeurs d'un certain âge, la possibilité de prendre la retraite anticipée signifie que la pension de retraite conduirait à un transfert de l'assurance-chômage à l'assurance-vieillesse. Les avis sont cependant encore très partagés quant à savoir si l'assouplissement des conditions de départ à la retraite incite fortement les travailleurs à quitter plus tôt leur emploi et ainsi à libérer des postes en faveur d'employés plus jeunes, ou s'il permet simplement aux personnes qui ont déjà préparé leur retraite, de recevoir une pension de retraite¹⁹.

A notre avis, il faudrait convertir les rentes d'invalidité en rentes de vieillesse, et ce dès l'âge de 62 ans, étant donné qu'à cet âge, la réintégration dans la vie active n'a plus guère d'importance et que l'accent doit être mis sur la retraite.

La LPP prévoit actuellement la même limite d'âge que la LAVS. Les institutions de prévoyance peuvent, en vertu de l'article 13, 2^e alinéa, LPP, s'en écarter dans leurs dispositions réglementaires et prévoir un droit à des prestations de vieillesse réduites en cas d'achèvement ou d'abandon partiel de l'activité lucrative. Quelques institutions de prévoyance ont fait usage de cette possibilité, raison pour laquelle cette disposition sur le droit à la prestation en matière de prestations de vieillesse correspond en fait à celle concernant la pension de retraite.

La pension de retraite telle qu'elle est décrite au chiffre 122.1 est très difficile à réaliser dans le cadre d'une assurance populaire comme l'AVS. Une multitude de problèmes nécessiteraient en outre une définition précise au niveau légal. L'initiative confère au législateur la réglementation du droit à la rente en cas de cessation partielle de l'activité lucrative. Celui-ci devrait trouver une définition appropriée de l'activité lucrative résiduelle qui ne soit pas contraire au droit à la rente. Indépendamment du fait que l'activité lucrative résiduelle serait prise en compte lors de la réduction du degré d'activité ou de la diminution du revenu, des problèmes surgiraient pour les indépendants. D'une part, leur revenu est toujours soumis à une certaine fluctuation et n'est déterminé qu'ultérieurement en vue de la taxation fiscale; d'autre part, la réduction de l'activité lucrative ne peut pas être vérifiée par la consultation du contrat de travail.

c. Droit inconditionnel à la rente

L'initiative s'en remet au législateur pour déterminer le moment auquel prend naissance le droit à la rente sans cessation partielle ou complète de l'activité lucrative. Une fois cette limite fixée, le législateur ne peut que l'abaisser. Dans le calcul des coûts, les auteurs de l'initiative se basent sur un âge de retraite fixé à

¹⁹ Martin M. Tracy, Paul Adams, Age auquel les pensions de retraites sont octroyées par la sécurité sociale: évolution de la situation dans dix pays industrialisés, 1960-1986, *Revue internationale de sécurité sociale* 1989, p. 486-487.

67 ans²⁰⁾. Dès lors, un ajournement des rentes augmentées d'un supplément (art. 39 LAVS et 55^{ter} RAVS) ne serait possible qu'à partir de l'âge de 67 ans. Actuellement, l'ajournement des rentes est possible à partir de 62 ou de 65 ans et un supplément est ajouté à la rente.

d. *Anticipation du droit à la rente*

Outre l'introduction de la pension de retraite qui assouplit déjà considérablement la réglementation sur l'âge de la retraite, l'initiative mentionne l'anticipation du droit à la rente. Une telle mesure se ferait par la loi. Celle-ci définirait les conditions nécessaires à l'anticipation de la rente.

e. *Systèmes en vigueur à l'étranger*

Le but des paiements anticipés de rentes consiste la plupart du temps à donner la possibilité de limiter quelque peu le chômage lorsque certains secteurs d'activité sont en difficulté ou en cas de crise généralisée de l'économie.

²⁰⁾ PSS/USS, initiative populaire pour l'extension de l'AVS et de l'AI. Dossier pour les oratrices et les orateurs, 24 juillet 1990, p. 27 à 28.

Comparaison de l'âge de la retraite avec le système en vigueur à l'étranger

Tableau 1

Pays	Depuis	Hommes			Femmes		
		A	N	R	A	N	R
France	1984	55 ³⁾	60	8)	55 ³⁾	60	8)
Italie		4)	60	65	4)	55	65
		55 ⁵⁾			55 ⁵⁾		
Belgique	1991	—	60	70	—	60	65
Autriche	1955	60 ⁵⁾	65	70 ⁸⁾	55 ⁵⁾	60	70 ⁸⁾
				68 ⁶⁾			68 ⁶⁾
Espagne		62 ³⁾	65	8)	62 ³⁾	65	8)
Suède	1976	60 ⁶⁾	65	70	60 ⁶⁾	65	70
RFA ¹⁾	1973		63/65	67		60/63/65	67
	2002		65			65	
Grande-Bretagne ..			65	70		60	65
Suisse	1972	—	65	70	—	62	67
Irlande		60 ⁷⁾	65/66 ⁹⁾	—	60 ⁷⁾	65/66 ⁹⁾	—
Pays-Bas	1956	—	65	—	—	65	—
Finlande		60 ⁶⁾	65	70	60 ⁶⁾	65	70
Norvège	1966	—	67	70	—	67	70
Danemark	1965	60 ⁶⁾	67	70	60 ⁶⁾	67	70
Canada							
– Québec		60 ⁵⁾	65	70	60 ⁵⁾	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 diverses pour âges de retraite anticipée échelonnés

²⁾ Transition: augmentation d'un mois tous les deux ans (fin vers 2027)

³⁾ Seulement lorsqu'on engage de jeunes chômeurs

⁴⁾ Rente toujours possible après 35 années de cotisations obligatoires

⁵⁾ Seulement en cas d'activité lucrative peu importante

⁶⁾ Rente partielle. Condition: activité à temps partiel

⁷⁾ Seulement en cas de chômage

⁸⁾ Rente augmentée d'un certain pourcentage pour chaque année supplémentaire

⁹⁾ Pension de retraite à 65 ans, rente de vieillesse à 66 ans

A Anticipation

N Age de la retraite normal

R Renvoi

231.224 Subventions de la Confédération

L'initiative demande que l'assurance soit financée comme jusqu'à présent par une participation de la Confédération couvrant au plus la moitié des dépenses. Cette subvention devrait dans un premier temps être financée par l'impôt et les taxes douanières sur le tabac, ainsi que par les impôts sur les alcools forts en vertu de

l'article 32^{bis}, 9^e alinéa. La subvention de la Confédération à l'assurance-vieillesse et survivants devrait nouvellement s'élever à 25 pour cent des dépenses et pour l'assurance-invalidité à 50 pour cent au moins. Si l'on considère que l'initiative exige une amélioration générale des prestations, cela signifie une augmentation massive des subventions de la Confédération (cf. ch. 314). De plus, les impôts sur le tabac et les alcools forts ne couvrent aujourd'hui plus qu'un cinquième des subventions; l'initiative a donc un impact important sur les finances globales de la Confédération.

231.23 Deuxième pilier

231.231 Le salaire assuré selon la LPP

L'adaptation du deuxième pilier au premier pilier augmenté au sens de l'initiative déplacerait vers le haut la part de salaire assuré dans le régime obligatoire. Alors que le revenu soumis à l'heure actuelle au régime obligatoire de la LPP va de 22 560 à 67 680 francs (cela englobe le domaine compris entre la rente entière simple maximale de l'AVS et le revenu de l'AVS maximal déterminant la rente), il faudrait nouvellement assurer au minimum la part du revenu située entre 28 200 et 76 140 francs. En outre, le législateur pourrait assujettir au domaine obligatoire une part de revenu plus basse ou plus élevée.

L'augmentation de la déduction de coordination, qui passera de 22 560 à 28 200 francs, sera moins importante que l'augmentation du salaire maximal assuré, celui-ci passant de 67 680 à 76 140 francs. On ne saurait prétendre que les effets qui en découlent vont dans le sens du régime obligatoire. En effet, alors que les rentes des assurés ayant un revenu AVS annuel inférieur à 73 320 francs seront diminuées, les rentes de ceux qui gagnent plus seront relevées. De ce fait, les personnes qui gagnent davantage verront la part obligatoire de leur prévoyance professionnelle renforcée, ce que nous estimons inutile.

Les rentes LPP et leurs taux de remplacement²¹⁾ selon la réglementation en vigueur par rapport à la réglementation prévue par l'initiative

Tableau 2

Revenu	Initiative PSS/US\$		Réglementation en vigueur		Différence entre rentes
	Rentes	Taux de rempl.	Rente	Taux de rempl.	
	par an	en %	par an	en %	par an
10 152	0	0	0	0	0
11 280	0	0	0	0	0
22 560	0	0	0	0	0
25 380	0	0	1 015	4	-1015
28 200	0	0	2 030	7	-2030
33 840	2 030	6	4 061	12	-2030
39 480	4 061	10	6 091	15	-2030
45 120	6 091	14	8 122	18	-2030
50 760	8 122	16	10 152	20	-2030
54 144	9 340	17	11 370	21	-2030
62 040	12 182	20	14 213	23	-2030
67 680	14 213	21	16 243	24	-2030
70 500	15 228	22	16 243	23	-1015
73 320	16 243	22	16 243	22	0
74 730	16 751	22	16 243	22	508
76 140	17 258	23	16 243	21	1015
80 000	17 258	22	16 243	20	1015
90 000	17 258	19	16 243	18	1015
100 000	17 258	17	16 243	16	1015

231.232 Libre passage

L'initiative demande en outre le libre passage intégral dans l'ensemble de la prévoyance professionnelle. Or, le libre passage intégral existe déjà dans le régime obligatoire de la prévoyance professionnelle depuis que la LPP y a été introduite, c'est-à-dire depuis le début de 1985. Selon cette loi, les personnes assurées dans le régime obligatoire ont en effet droit à tout l'avoir de vieillesse qu'ils ont épargné jusqu'à la survenance du cas de libre passage, y compris aux intérêts.

Aux termes de la présente initiative, le législateur doit garantir que la prestation de libre passage comprendra au minimum les cotisations doublées, y compris les intérêts, versées par les salariés à la prévoyance professionnelle.

En ce qui concerne l'initiative populaire déposée par la Société suisse des employés de commerce «pour un libre passage intégral dans le cadre de la prévoyance professionnelle»²²⁾, les Chambres fédérales ont arrêté²³⁾ qu'il fallait régler le libre passage au niveau législatif et non pas au niveau constitutionnel. C'est en ce sens que, le 26 février 1992, le Conseil fédéral a soumis aux Chambres fédérales un message y relatif accompagné d'un projet de loi²⁴⁾. Pour ces motifs, le Conseil fédéral estime qu'il n'est pas justifié d'inscrire dans la constitution la demande exprimée dans l'initiative.

²¹⁾ Pourcentage du revenu déterminant qui sera remplacé par la rente.

²²⁾ FF 1989 III 148.

²³⁾ FF 1992 III 878.

²⁴⁾ Voir chapitre 212.2 en haut.

232 **Appréciation des dispositions transitoires**

232.1 **Premier pilier**

Les dispositions transitoires fixent au législateur un délai de six ans dès l'acceptation de l'initiative pour procéder à l'adaptation des bases légales, délai au terme duquel, selon le 1^{er} alinéa, *in initio*, les dites dispositions entreraient en vigueur. Le 1^{er} alinéa doit être examiné dans ses rapports notamment avec le 3^e alinéa qui accorde à l'Assemblée fédérale un délai de cinq ans pour l'élaboration des dispositions légales. Ces points seront examinés sous le chiffre 232.3.

232.11 **Augmentation du niveau des rentes**

L'augmentation de la rente minimale, en corrélation avec une autre formule des rentes, doit permettre d'atteindre le nouvel objectif que l'on s'est fixé en matière de prestations. Il convient d'examiner ci-après la possibilité d'atteindre effectivement un tel objectif.

L'initiative ne s'écarte pas du principe selon lequel il doit y avoir un certain rapport entre les cotisations versées et la rente. Jusqu'à présent, le législateur a toujours admis que la constitution vise un minimum vital individuel qui se mesure par rapport au revenu moyen atteint durant la vie active.

Du fait de l'augmentation de 50 pour cent des rentes minimales telle que la proposent les auteurs de l'initiative, la catégorie de revenus dans laquelle les rentes remplacent le revenu moyen déterminant à 100 pour cent ou davantage va presque doubler par rapport à aujourd'hui. Alors que jusqu'en 1993, le revenu réalisé était remplacé à concurrence d'un revenu annuel de 11 280 francs, il le sera désormais à 100 pour cent au moins jusqu'à une limite de 20 300 francs. Actuellement, le taux de remplacement représente au moins les deux tiers d'un revenu de 20 300 francs.

Il faut mentionner que les rentes du premier pilier doivent être calculées sur la base du revenu moyen réalisé pendant la durée complète de cotisations, et non pas sur la base du revenu réalisé immédiatement avant la survenance du cas d'assurance. Il peut par conséquent arriver que la rente ne puisse empêcher une certaine perte de revenu, même dans les catégories de revenu où les rentes remplacent 100 pour cent ou presque du revenu moyen. En outre, l'adaptation des rentes à l'évolution des salaires et des prix sur la base de l'index mixte a pour effet que les rentes sont adaptées en fonction des salaires.

La loi fédérale sur les prestations complémentaires (LPC; RS 831.30) part du principe qu'un montant annuel de 16 140 francs (24 210 fr. pour les couples) devrait suffire à la couverture des besoins vitaux. Combiné aux revenus des rentes, déduction faite de nombreuses dépenses (art. 3, 4^e al., art. 4, 1^{er} al., let. b et c, LPC), ce montant devrait permettre aux bénéficiaires de PC de couvrir des dépenses considérablement plus élevées²⁵⁾. Pour cette raison, on ne saurait

²⁵⁾ Un exemple: une personne reçoit en 1993 la rente complète minimale de 11 280 francs par an. Après déduction du loyer d'un montant de 11 200 francs (= déduction maximale autorisée), il ne reste à cette personne aucun revenu lui permettant de subvenir à ses autres besoins vitaux. C'est la raison pour laquelle elle peut bénéficier de PC s'élevant jusqu'à 16 140 francs. Cette personne a donc pu dépenser en 1992 11 280 plus 16 140 francs, ce qui fait au total 27 340 francs.

prétendre qu'il suffirait de porter le niveau des rentes au montant ci-dessus pour rendre les prestations complémentaires sans objet.

L'initiative permettrait d'augmenter les rentes les plus basses sans cependant atteindre un niveau de prestations suffisant à la couverture des besoins vitaux. L'examen des effets financiers de l'initiative sur les PC (ch. 313) confirme cette constatation. Il serait cependant possible d'économiser environ 900 millions de francs ou 45 pour cent par rapport aux dépenses actuelles pour les PC.

Ces économies sont compensées par des dépenses de 7 milliards de francs destinées à relever le niveau des rentes. Ainsi, les bénéficiaires dont le revenu se monte au moins à 54 144 francs recevraient également une prestation du premier pilier passablement plus élevée. Quoique le rapport entre la rente minimale et la rente maximale doive passer de 1:2 à 1:1 %, la rente maximale, correspondant à un revenu de 54 144 francs, devrait être portée à 2350 francs, soit 470 francs par mois de plus qu'actuellement. Ceci découle logiquement de l'exigence selon laquelle les rentes AVS/AI doivent contribuer à garantir l'indépendance économique sur la base du niveau de vie habituel. Pour un revenu de 54 000 francs, la rente du premier pilier couvrirait encore à plus de 50 pour cent le revenu moyen. Actuellement, un bon tiers du revenu déterminant est remplacé, dans cette catégorie, par le premier pilier (37 %) et un bon cinquième par le deuxième pilier (21 %).

Les taux de remplacement du premier pilier selon le système actuel en comparaison avec l'initiative

Tableau 3

Revenu	Initiative PSS/USS			Système en vigueur		
	Rente		Taux de rempl.	Rente		Taux de rempl.
	par mois	par année		par mois	par année	
10 152	1410	16 920	167	940	11 280	111
11 280	1441	17 292	153	940	11 280	100
22 560	1755	21 060	93	1184	14 208	63
28 200	1911	22 932	81	1307	15 684	56
33 840	2068	24 816	73	1429	17 148	51
39 480	2146	25 752	65	1504	18 048	46
45 120	2225	26 700	59	1579	18 948	42
50 760	2303	27 636	54	1654	19 848	39
54 144	2350	28 200	52	1700	20 400	38
67 680	2350	28 200	42	1880	22 560	33

Compte tenu des perspectives démographiques, on peut douter qu'il soit opportun d'augmenter, dans le cadre d'un premier pilier financé selon le système de la répartition, les prestations faites aux personnes ayant un revenu plus élevé. Les rapports des professeurs Schneider, Schips, Schmid, Kohli et Greber²⁶⁾ mandatés par le Département fédéral de l'intérieur en vue d'examiner le concept des trois piliers, ont démontré que le premier pilier devrait continuer d'assurer avant tout les besoins vitaux dans les catégories de revenus inférieurs. Le premier pilier ne

²⁶⁾ Département fédéral de l'intérieur; rapports des cinq experts concernant le concept suisse des trois piliers de la prévoyance vieillesse, survivants et invalidité, juin 1991.

doit – selon les conclusions que l'on peut tirer de ces rapports – fournir une contribution à l'indépendance économique sur la base du niveau de vie habituel que lorsque les besoins vitaux coïncident effectivement avec le niveau de vie habituel. Dans les autres cas, le premier pilier doit se limiter à assurer l'existence et renvoyer au deuxième pilier pour une prévoyance plus étendue.

Nul ne conteste que les rentes AVS/AI actuellement versées ne peuvent servir à réaliser le mandat donné par la constitution que si on peut compter sur des PC et d'autres revenus. En mars 1991, on estimait à 160 000 le nombre de rentiers AVS et AI au bénéfice de PC²⁷⁾ 28). L'amélioration des prestations en faveur des rentiers bénéficiant de revenus modestes constitue l'une des préoccupations du Conseil fédéral.

232.12 Plafonnement des rentes des retraités vivant ensemble

L'initiative exige, à la lettre d des dispositions transitoires, le plafonnement des rentes des retraités vivant ensemble. Il faut, en effet, tenir compte du fait que la tenue d'un ménage permet de réaliser certaines économies. A l'opposé de ce que l'initiative prévoit non seulement pour les rentes de vieillesse, mais encore pour les rentes d'invalidité, la rente de vieillesse pour couple est limitée à 150 pour cent de la rente simple correspondante. La problématique de cette réglementation réside dans le fait qu'elle se rattache uniquement à une situation effective et non pas au droit civil. Nous avons déjà indiqué au chiffre 231.221 que la notion d'indépendance face à l'état civil doit être concrétisée dans la législation conformément à l'article 34^{quater}, 2^e alinéa, *est.*, proposé par l'initiative. Aux termes du 1^{er} alinéa, lettre d, des dispositions transitoires, il n'est presque pas possible que le plafonnement des rentes soit seulement limité aux couples mariés vivant en commun. C'est pour cette raison qu'il y aurait lieu de définir dans la loi la notion de «ménage commun». Par ménage commun, on n'entend en effet pas seulement les couples légitimes et ceux qui vivent en concubinage, mais aussi la cohabitation de parents et enfants ou celle de personnes vivant dans le même logement. Comme nous l'avons déjà indiqué au chiffre 231.221, il importerait au premier chef de régler dans le droit civil ces nouvelles formes de vie en commun.

Enfin, pour être complet, il faudrait relever que c'est aussi pour des considérations du même ordre que le modèle de *splitting* du Conseil national ne prévoit de plafonnement que pour les rentes de couples mariés, se référant, sur cette question, à l'état civil.

²⁷⁾ Office fédéral des assurances sociales, prestations complémentaires de l'AVS et de l'AI, mars 1991.

²⁸⁾ Les personnes ayant leur propre domicile reçoivent en moyenne 500 francs de PC par mois; les personnes vivant dans un home reçoivent quant à elles 1400 francs. Dans certains cas, ce montant peut être passablement plus élevé, les taxes journalières des homes s'élevant en moyenne à 92 francs, ce qui revient à 2800 francs par mois.

232.13 Bonifications de prise en charge

En ce qui concerne leur montant, les bonifications définies à la lettre e des dispositions transitoires correspondent à celles que prévoit l'arrêté fédéral concernant l'amélioration des prestations de l'AVS et de l'AI, ainsi que leur financement. Pour les femmes divorcées ayant des enfants à charge, les bonifications correspondent également à celles adoptées par le Conseil national pour la préparation de la dixième révision de l'AVS. Les travaux de la commission préparatoire du Conseil national ont en outre démontré que le montant des bonifications dépend non seulement de considérations de politique familiale et sociale, mais également des besoins du modèle considéré. Il serait d'ailleurs pertinent de régler cette question lors de la refonte de l'ensemble du système des rentes, comme cela est prévu dans le cadre de la dixième révision de l'AVS.

232.2 Deuxième pilier

On peut admettre que l'augmentation des rentes de l'AVS/AI sera compensée dans la prévoyance professionnelle, au sens des auteurs de l'initiative, par le fait que le degré d'assurance de cette dernière aura un niveau inférieur à l'actuel. L'adaptation nécessaire des plans de prestations libérera des capitaux de couverture qui, aux termes de l'initiative, devraient être à la disposition des assurés soit pour compenser les futures cotisations, soit pour la prévoyance individuelle liée.

Les effets que l'initiative aura sur les deux fondements de la prévoyance professionnelle, c'est-à-dire l'assurance obligatoire et l'assurance surobligatoire ou facultative, sont divers. La restructuration au sein de la prévoyance professionnelle à laquelle on doit s'attendre en général touchera principalement l'assurance facultative. Si l'on prend par exemple comme but de prestations un taux de remplacement de 60 pour cent (il faut mentionner à ce propos que non seulement les caisses à primauté de prestations mais également les caisses à primauté de cotisations évaluent un niveau des prestations auxquelles on doit s'attendre), celui-ci est couvert à l'heure actuelle par les rentes de l'AVS et de la LPP pour un revenu annuel allant jusqu'à 67 680 francs. Ces deux organes des assurances sociales couvrent – nouvellement – la catégorie de revenus allant jusqu'à 76 140 francs. Cela entraînera un recul du deuxième pilier facultatif. En revanche, le deuxième pilier obligatoire sera d'une part réaménagé pour la catégorie de revenus allant jusqu'à 76 140 francs tandis que, d'autre part, il sera étendu pour celle qui se situe au-dessus de ce montant. Dans l'ensemble, le taux de remplacement garanti par le premier pilier et le deuxième pilier obligatoire pour tous les revenus sera relevé.

Somme des rentes AVS et LPP ainsi que leurs taux de remplacement conformément à la réglementation actuelle. Comparaison avec la réglementation prévue par l'initiative

Tableau 4

Revenu par année	Initiative PSS/USS		Système en vigueur	
	Rentes AVS et LPP	taux de remplacement	Rentes AVS et LPP	taux de remplacement
	par année	en %	par année	en %
10 152	16 920	167	11 280	111
11 280	17 292	153	11 280	100
22 560	21 060	93	14 208	63
28 200	22 932	81	17 714	63
33 840	26 846	79	21 209	63
39 480	29 813	76	24 139	61
45 120	32 791	73	27 070	60
50 760	35 758	70	30 000	59
54 144	37 540	69	31 770	59
62 040	40 382	65	35 870	58
67 680	42 413	63	38 803	57
72 000	43 968	61	38 803	54
76 140	45 458	60	38 803	51
80 000	45 458	57	38 803	49
90 000	45 458	51	38 803	43
100 000	45 458	45	38 803	39

232.3 Adoption des dispositions d'exécution

L'article 20, 3^e alinéa, des dispositions transitoires, accorde à l'Assemblée fédérale un délai de cinq ans pour l'adoption des dispositions d'exécution du nouvel article 34^{quater}. Si, à l'expiration de ce délai, l'Assemblée fédérale n'a pas entrepris la tâche qui lui incombait, le Conseil fédéral devra s'en acquitter.

La portée de cette disposition doit être analysée en rapport avec l'article 20, 1^{er} alinéa, des dispositions transitoires. Cette dernière disposition exige que les augmentations de rentes deviennent effectives dans les six ans qui suivront l'acceptation de l'initiative. Le 3^e alinéa permet d'assurer que ces délais soient tenus.

Le délai accordé par l'initiative pour la mise en vigueur de la législation d'application après son adoption par l'Assemblée fédérale est extrêmement court, eu égard à la complexité de la matière. Dans notre exposé relatif aux différentes mesures, nous avons fait remarquer que pour certaines questions importantes, l'initiative tient compte d'états de fait qui n'ont pas encore été réglés par la loi. La réglementation de ces derniers aurait des conséquences considérables sur le droit civil et sur le droit public (p. ex. la communauté de vie). Une fois les dispositions d'exécution adoptées par l'Assemblée fédérale, il ne resterait plus qu'une année au Conseil fédéral pour procéder à l'adoption des ordonnances; le même délai serait imparti à l'Office fédéral des assurances sociales pour instruire les organes d'exécution de l'AVS/AI, ainsi que ceux ayant notamment pour tâche de mettre au point les programmes TED, pour appliquer les directives. Toutes les institutions

de prévoyance seraient contraintes de procéder à l'adaptation de leurs règlements et de se réorganiser dans ce même délai.

L'aspect juridique est cependant nettement plus problématique. Il est possible que la loi d'exécution votée dans les délais par l'Assemblée fédérale soit rejetée lors d'un référendum. Dans ce cas, la compétence en matière d'adoption des dispositions d'exécution passerait de l'Assemblée fédérale au Conseil fédéral. Cet écart par rapport à la voie législative ordinaire irait très loin, mais il peut être prévu par le législateur.

L'initiative va beaucoup plus loin qu'un arrêté fédéral urgent. Alors que pour les arrêtés fédéraux urgents le référendum facultatif n'est que différé, il est entièrement exclu pour les arrêtés du Conseil fédéral. Une telle limitation des droits populaires apparaît en soi critiquable, même si on considère que certains principes importants ayant trait aux dispositions d'exécution sont inscrits dans l'article 20, 2^e alinéa, des dispositions transitoires. Dans le cas présent, les dispositions d'exécution du Conseil fédéral ne peuvent représenter qu'une solution transitoire. Ceci particulièrement parce que le Conseil fédéral devra régler des points d'une grande importance (par exemple la concrétisation d'un système de rentes indépendant de l'état civil) qui, d'après les principes législatifs en vigueur, devraient faire l'objet d'une loi fédérale.

La constitution fédérale connaît déjà des dispositions qui accordent au Conseil fédéral la compétence de légiférer en lieu et place du législateur, mais celles-ci sont matériellement parlant considérablement plus restrictives (comp. art. 35, 3^e al., et art. 41, 4^e al., cst., ainsi que l'art. 17, 4^e al., et l'art. 18, 2^e al., DT).

24 Conclusions

241 En général

L'acceptation de l'initiative entraînerait, pour l'essentiel, une extension très importante de l'ensemble du système des prestations du premier pilier et, plus généralement, un abaissement de l'âge de la retraite. Les frais supplémentaires qui en résulteraient seraient considérables tant pour l'assurance que pour la Confédération.

En outre, il n'est pas indiqué, pour des raisons de fond et non seulement pour des raisons financières, de chercher à atteindre, au moyen du premier pilier, certains des objectifs que l'on vise au moyen des prestations du deuxième pilier, notamment lorsqu'il s'agit de revenus moyens ou élevés.

De plus, la proposition de renforcement du premier pilier, combinée avec l'affaiblissement du deuxième pilier, entraînerait toute une série de conséquences économiques défavorables. Les experts en économie mandatés par le Département fédéral de l'intérieur pour examiner le concept des trois piliers (cf. rapport *ibid*) ont fait remarquer qu'un tel transfert, examiné sous l'angle économique, réduirait considérablement l'épargne et la constitution du capital. Cet effet, mesurable seulement à longue échéance, provoquerait des pertes de revenu et par là même une détérioration du système de prévoyance des générations à venir. Les experts estiment au surplus que le rapport entre le premier et le deuxième pilier réalisé actuellement est presque optimal.

Il convient de relever qu'en principe l'initiative aborde des problèmes réels, inhérents au système en vigueur. Cependant, les correctifs qu'elle entend y apporter sont du point de vue financier, juridique et technique difficilement réalisables.

Dans le cadre de la dixième révision de l'AVS, le Conseil national a approuvé un nouveau système de prestations indépendant du sexe, qui prévoit un droit à la rente personnel – au sens où l'entend l'initiative – et institue des bonifications de prise en charge. Selon le déroulement des délibérations au Conseil des Etats, un contre-projet indirect (au niveau légal) pourrait assez rapidement être mis au point. L'augmentation du niveau des rentes dans les catégories de revenus inférieurs est trop faible pour que l'on puisse atteindre le but ambitieux également visé par l'initiative sur le plan des prestations. En revanche, l'augmentation de la rente maximale conduit à un relèvement considérable des prestations en faveur des assurés à revenus supérieurs. Ce faisant, l'AVS/AI entre dans un domaine de la prévoyance qui, à notre avis, doit être couvert par la prévoyance professionnelle, afin de maintenir un équilibre entre le premier et le deuxième pilier. On ne peut guère contester que le premier pilier ne serait pas à même de remplir son objectif, actuel ou futur, sans les PC; il en serait également ainsi après une augmentation des rentes telle que celle prévue par l'initiative. On ne peut pas, en effet, revaloriser le but de prestations tel qu'il est décrit dans la constitution en surchargeant l'AVS/AI. Il faudrait plutôt examiner la possibilité d'insérer les PC dans le droit constitutionnel ordinaire.

La pension de retraite va probablement aboutir à un abaissement considérable de l'âge de la retraite. Cela contribuerait à augmenter encore les charges inhérentes à la vieillesse dans les prochaines années. Il serait peu recommandé de favoriser un tel développement dans le premier pilier tout particulièrement, car ce dernier est passablement touché par le vieillissement démographique, bien que nous soyons en principe favorable à une plus grande flexibilité de l'âge de la retraite.

243 **Deuxième pilier**

Les demandes exprimées par les auteurs de l'initiative n'apportent pas de solution aux problèmes qui relèvent à proprement parler de la politique sociale dans le cadre du deuxième pilier, principalement pour les personnes disposant de revenus assez modestes.

Il n'est aucunement nécessaire, au niveau de la politique sociale, de relever le montant-limite du régime obligatoire de la LPP. Rien ne permet d'affirmer que les catégories de revenus situés au-dessus du montant-limite supérieur actuel (67 680 fr.) dans le cadre de la prévoyance professionnelle surobligatoire et du troisième pilier ne prévoient pas pour elles-mêmes de couverture suffisante des risques de vieillesse, de décès et d'invalidité. En revanche, il est prouvé qu'il est nécessaire, au niveau de la politique sociale, d'étendre les prestations pour les classes inférieures de revenus. L'effet d'épargne que les auteurs de l'initiative espèrent obtenir dans le deuxième pilier en augmentant la déduction de coordination se

répercutera moins sur le deuxième pilier obligatoire que sur le deuxième pilier facultatif.

D'une part, ce n'est pas dans la constitution qu'il convient de régler le libre passage intégral dans la prévoyance professionnelle et, d'autre part, ce passage est déjà partiellement assuré. Dans le régime obligatoire, le libre passage existe en outre depuis l'entrée en vigueur de la LPP et les Chambres fédérales s'en sont chargées en ce qui concerne l'ensemble du domaine de la prévoyance professionnelle sur la base du projet de loi du Conseil fédéral en date du 26 février 1992. Sur ce point, l'initiative enfonce par conséquent des portes ouvertes.

Compte tenu des structures multiples existant dans la prévoyance professionnelle, les dépenses dues aux changements varieront pour chaque institution de prévoyance. En principe, il faudra adapter les règlements aux nouvelles données. Il se pourrait que la disposition relative à la libération des capitaux entraîne des discussions et, partant, des controverses, que ce soit de manière générale dans chaque institution de prévoyance ou entre elles, ou entre chaque assuré et sa caisse de pension.

3 Conséquences financières de l'initiative et effets sur l'état du personnel

31 Conséquences financières

311 Aperçu des dépenses supplémentaires et de leur financement

Domaine	Coûts/Financement	Dépenses supplémentaires en mio. de fr.	Pourcentage des salaires correspondant
AVS	Dépenses supplémentaires:	7000	
	Rentes	6000	
	Pensions de retraite	1000	
	Financement:		
	Contribution – des pouvoirs publics	2800	
	– des assurés	4200	= 1,9
AI	Dépenses supplémentaires:		
	Rentes	1000	
	Financement:		
	Contribution – des pouvoirs publics	500	
	– des assurés	500	= 0,2
PC	Diminution des coûts pour les pouvoirs publics:	-900	
	Total		
AVS/AI/PC	Dépenses supplémentaires:	7100	= 3,2
	Financement:		
	Contribution – des pouvoirs publics	2400	
	– des assurés	4700	= 2,1

Domaine	Coûts/Financement	Dépenses supplémentaires en mio. de fr.	Pourcentage des salaires correspondant
PP	Cotisations:	-2700	- 1,2 ¹⁾
selon LPP		-600	- 0,3 ¹⁾

Les montants en francs sont ceux de 1993; les données en pour-cent du salaire sont valables en général

1 pour mille du salaire correspond à 225 mio. de fr. en 1993

¹⁾ En pour-cent de la somme des salaires AVS, et non pas de la somme des salaires assurés dans la prévoyance professionnelle.

312 Effets sur l'AVS/AI

Le nouveau système des rentes de l'AVS provoque des dépenses supplémentaires de 6000 millions de francs. S'y ajoutent 1000 millions de francs occasionnés par les pensions de retraite. On a ainsi supposé que 30 pour cent, 50 pour cent et 70 pour cent des hommes actifs d'une classe d'âge bénéficient d'une pension de retraite à l'âge de 62, 63 et respectivement 64 ans (environ 15% des hommes bénéficient d'une rente AI à l'âge de 62 ans). Les coûts qui en résultent se montent à 1150 millions de francs. Il a été supposé qu'en moyenne 10 pour cent des femmes poursuivent leur activité lucrative entre 62 et 65 ans. Il en résulte une économie de 150 millions de francs par rapport à aujourd'hui. L'amélioration des rentes AI coûte 1050 millions de francs. Il est vrai qu'avec l'introduction de la pension de retraite, les rentes AI n'existent plus après 62 ans. Mais l'économie ne se monte qu'à 50 millions de francs. La pension de retraite a, il est vrai, aussi pour conséquence une diminution de cotisations en faveur de l'AI. Dans l'ensemble, les coûts supplémentaires de l'AI se montent à 1000 millions de francs.

La part des pouvoirs publics au financement de l'AVS, qui correspond actuellement à 20,5 pour cent des dépenses, représentera 25 pour cent de celles-ci. Avec l'augmentation de la contribution des pouvoirs publics, 2800 millions de francs des coûts AVS peuvent être financés. Les 4200 millions de francs de coûts supplémentaires restants sont à percevoir par les cotisations prélevées sur les salaires. Pour cela, un prélèvement de 1,9 pour cent est nécessaire.

Les coûts supplémentaires à financer par les assurés dans l'AI devraient être couverts par un prélèvement de 0,2 pour cent des salaires.

Il est vrai qu'en 1992 l'AVS boucle encore avec un excédent correspondant à 4 pour mille des salaires. Mais ceux-ci seront utilisés d'ici l'an 2000 par suite de l'évolution démographique. A partir de ce moment, l'augmentation totale du taux des cotisations de 2 pour cent, soit de 8,4 pour cent à 10,4 pour cent, serait nécessaire.

313 Effets sur les PC

Grâce à l'important développement du système des rentes, le nombre de bénéficiaires de PC diminuera de 40 pour cent, et environ 45 pour cent des dépenses PC financées par les impôts pourront être économisées. Les pouvoirs publics subiront ainsi une diminution des coûts de 900 millions de francs.

314 Financement des dépenses pour l'AVS, l'AI et les PC

La somme des cotisations des assurés pour l'AVS et l'AI augmente ainsi de 22 pour cent et la part des pouvoirs publics à l'AVS, à l'AI et aux PC s'accroît même de 25 pour cent.

315 Effets sur la prévoyance professionnelle

Le relèvement de la déduction de coordination de 22 560 à 28 200 francs diminuera les cotisations des assurés dont le revenu est inférieur au maximum LPP en vigueur (67 680 fr.) de 800 millions de francs par an.

Les cotisations annuelles que doivent payer les assurés ayant un revenu plus élevé diminueront de 1900 millions de francs. Il faut relever que l'initiative entraînera dans le secteur des revenus supérieurs à 67 680 francs un glissement de la prévoyance professionnelle facultative vers la prévoyance obligatoire. Ainsi, les cotisations supplémentaires pour le régime obligatoire s'élèveront à 200 millions de francs, tandis qu'il en résultera en revanche une réduction de cotisations de 2100 millions de francs dans le régime surobligatoire. Ces chiffres se fondent sur l'hypothèse que l'augmentation des rentes AVS/AI et l'extension de la LPP seront toutes deux compensées dans la prévoyance professionnelle surobligatoire.

Au total, la prévoyance professionnelle verra une diminution des cotisations annuelles versées de 2700 millions de francs, soit 10 pour cent de l'ensemble des cotisations. Pour les revenus supérieurs, le poids de la prévoyance professionnelle obligatoire sera renforcé par rapport à la prévoyance facultative. De ce fait, le capital accumulé dans le deuxième pilier atteindra au cours de la période de transition un niveau inférieur de 10 pour cent à celui d'aujourd'hui.

316 Conséquences pour la Confédération

La part de la Confédération aux dépenses de l'AVS se monterait alors à 22 pour cent, à 37,5 pour cent (comme aujourd'hui) pour l'AI et à 23 pour cent environ pour les PC. L'initiative exige des dépenses supplémentaires de 2590 millions de francs de la part de la Confédération, dépenses qui se répartiraient de la manière suivante: coûts supplémentaires de 2590 millions de francs pour l'AVS, de 375 millions de francs pour l'AI et économies de 205 millions de francs dans le domaine des PC. Par rapport à aujourd'hui, cela représente une augmentation de 40 pour cent environ de la contribution de la Confédération.

317 Conséquences pour les cantons

La part des cantons aux dépenses de l'AVS resterait à 3 pour cent, à 12,5 pour cent pour l'AI et à 77 pour cent pour les PC. L'allègement pour les cantons dans le domaine des PC provoque finalement dans l'ensemble une économie de 360 millions de francs, qui se répartit de la manière suivante: coûts supplémentaires pour l'AVS de 210 millions de francs, pour l'AI de 125 millions de francs et économies de 695 millions de francs dans le domaine des PC.

32 Effets en matière de personnel

Les caisses de compensation estimaient que la réalisation du modèle de splitting, tel qu'il vient d'être approuvé par le Conseil national, entraînerait une augmentation du personnel d'environ un tiers des effectifs dans le domaine des prestations. L'introduction d'éléments entièrement indépendants de l'état civil ainsi que de la pension de retraite devraient encore accroître ces dépenses. Les montants mentionnés ci-dessous se fondent sur les indications fournies par les caisses de compensation en janvier 1993.

321 Au niveau fédéral

La réalisation d'un système de rentes indépendant de l'état civil et l'introduction de la pension de retraite entraîneraient pour la Caisse fédérale de compensation un coût annuel supplémentaire d'environ 1 million de francs et pour la Caisse suisse de compensation des coûts supplémentaires au niveau du personnel s'élevant à plus de 5 millions de francs, frais de réorganisation exclus.

322 Au niveau cantonal

On estime que les coûts des caisses de compensation cantonales seront d'environ 25 à 30 millions de francs. L'augmentation du personnel des caisses de compensation professionnelles devrait se situer dans le même ordre de grandeur, frais de réorganisation exclus.

4 Relations avec le droit européen

41 Prescriptions de la Communauté européenne (CE)

L'objectif fondamental de l'action communautaire dans le domaine de la sécurité sociale est de favoriser la libre circulation des travailleurs salariés et des indépendants ainsi que des membres de leurs familles au sein de la Communauté. Ainsi, les travailleurs migrants et les indépendants se voient-ils assurer un traitement identique à celui des ressortissants de leur pays d'accueil, la totalisation des périodes et le paiement de prestations sur tout le territoire de la Communauté. La CE constitue donc à bien des égards un espace social européen, mais la législation y relative n'a ni instauré un système de sécurité sociale

commun, ni harmonisé les prescriptions, souvent très dissemblables, des Etats membres.

En cas d'adhésion à la Communauté européenne (CE), la Suisse devrait reprendre «l'acquis communautaire» en matière de sécurité sociale. Celui-ci comprend d'une part des règlements qui coordonnent les différentes législations nationales de sécurité sociale des Etats membres au moyen de dispositions directement applicables, d'autre part des directives qui astreignent les Etats membres à aménager dans une certaine mesure leur droit national.

Afin d'éviter que les différences entre régimes nationaux de sécurité sociale ne constituent autant d'obstacles à la libre circulation des travailleurs, la Communauté a mis l'accent sur une coordination aussi poussée que possible des différents régimes. Elle a édicté à cette fin le *Règlement 1408/71* du 14 juin 1971 relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés, aux travailleurs non salariés et aux membres de leurs familles qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté²⁹⁾ et le *Règlement 574/72* du 21 mars 1972 sur l'application du règlement 1408/71³⁰⁾, fondés tous deux sur l'article 51 du Traité de Rome. Comme tout règlement communautaire, ces deux textes priment le droit national et sont directement applicables. En matière de prévoyance vieillesse, survivants et invalidité notamment, la coordination entre Etats membres s'opère pour l'essentiel en vertu des mêmes principes que ceux contenus dans les conventions bilatérales conclues par la Suisse en matière de sécurité sociale: égalité de traitement des ressortissants des Etats membres par rapport aux nationaux, paiement des prestations d'assurance sur le territoire de tous les Etats membres et, dans la mesure du nécessaire, prise en compte des périodes d'assurance étrangères dans l'établissement du droit aux prestations. En matière d'invalidité plus particulièrement, une personne est réputée être toujours affiliée auprès de l'assurance de l'Etat membre dont elle réclame une rente (réglementation visant à faciliter la réalisation de la clause d'assurance.

Compte tenu de la variété des régimes de sécurité sociale, une véritable harmonisation ne pourra intervenir, à supposer qu'elle advienne un jour, que dans un avenir lointain. La Communauté s'efforce néanmoins de réaliser un rapprochement des objectifs dans certains domaines spécifiques. Au titre des mesures concrètes, différentes directives ont été adoptées relatives à l'égalité de traitement entre hommes et femmes. Il s'agit, dans le domaine de l'assurance-vieillesse et survivants et de l'assurance-invalidité, des textes suivants:

- la *directive n° 79/7* du Conseil du 19 décembre 1978 *relative à la mise en œuvre progressive du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en matière de sécurité sociale*³¹⁾ (relative aux régimes légaux de sécurité sociale), qui interdit toute discrimination directe ou indirecte fondée sur le sexe, sans régler toutefois les questions des rentes de survivants et tout en permettant des dérogations sur certains points, en ce qui concerne l'âge de la retraite notamment;

²⁹⁾ JOCE n° L 149 du 5.7.1971, p. 2/Traité EEE, annexe VI/FF 1992 IV 1214.

³⁰⁾ JOCE n° L 74 du 27.3.1972, p. 2/Traité EEE, annexe VI/FF 1992 IV 1214.

³¹⁾ JOCE n° L 6 du 10.1.1979, p. 24/Traité EEE, annexe XVIII / FF 1992 IV 1437.

- la *directive* 86/378 du Conseil du 24 juillet 1986 *sur la mise en œuvre de l'égalité de traitement entre hommes et femmes dans les régimes professionnels de sécurité sociale*³²⁾ (équivalent de la précédente pour la prévoyance professionnelle extra-obligatoire);
- la *recommandation* du Conseil du 10 décembre 1982 *relative aux principes d'une politique communautaire de l'âge de la retraite* 82/857³³⁾; moins substantielle, cette recommandation se limite à énumérer des principes de politique sociale en vue de la réalisation d'une plus grande flexibilité de l'âge de la retraite.

Le niveau des rentes n'est pas réglé au plan communautaire, sinon par la *Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs* du 9 décembre 1989, texte non contraignant à caractère programmatique, qui assigne pour objectif général en matière de protection sociale des prestations sociales d'un niveau suffisant et, pour les personnes exclues du marché du travail et dépourvues de moyens de subsistance, des prestations et des ressources suffisantes, adaptées à leur situation personnelle (art. 10). L'harmonisation des systèmes existants paraissant hors de portée pour l'instant, la Commission a prévu sur ce point dans son *Programme d'Action* relatif à la Charte la préparation d'une recommandation sur la convergence des objectifs des Etats membres en matière de protection sociale. Elle a présenté d'autre part, le 7 mai 1991, un projet de Recommandation invitant les Etats membres à reconnaître, dans le cadre d'un dispositif global et cohérent de lutte contre l'exclusion sociale, un droit général à des ressources et prestations garanties et à adapter en conséquence leur système de protection sociale.

La Charte des droits sociaux fondamentaux prévoit également que tout travailleur de la CE doit pouvoir bénéficier, au moment de la retraite, de ressources lui assurant un niveau de vie décent (art. 24), y compris lorsqu'il n'a pas droit à une pension et ne dispose pas d'autres moyens de subsistance (art. 25). Dans le cadre du Programme d'Action destiné à la mise en œuvre de la Charte, le Conseil des CE a décidé notamment d'engager différentes actions communautaires en faveur des personnes âgées³⁴⁾.

42 Prescriptions du Conseil de l'Europe

En comparaison avec la CE, l'idée d'intégration n'est que faiblement développée au sein du Conseil de l'Europe. La collaboration internationale s'y déroule dans le cadre d'une organisation internationale «traditionnelle» et l'accent est porté plutôt sur l'encouragement du progrès social (par l'élaboration de normes minimales et de recommandations visant à plus de justice sociale) et la promotion de la libre circulation en matière de sécurité sociale.

La *Charte sociale européenne* du 18 octobre 1961, signée mais non encore ratifiée par la Suisse, garantit un certain nombre de droits sociaux, dont celui à la sécurité sociale (art. 12). Elle impose notamment aux Parties contractantes d'amener

³²⁾ JOCE n° L 225 du 12 août 1986, p. 40/Traité EEE, annexe XVIII / FF 1992 IV 1437.

³³⁾ JOCE n° L 357 du 18 décembre 1982, p. 27.

³⁴⁾ Décision du Conseil du 26 novembre 1990 relative à des actions communautaires en faveur des personnes âgées, JOCE n° L 28 du 2 février 1991, p. 29.

progressivement leur système de protection sociale à un niveau plus élevé (art. 12, ch. 3) et de garantir l'égalité de traitement en matière de sécurité sociale entre leurs propres ressortissants et ceux des autres Etats parties (ch. 4, let. a). Le *Protocole additionnel à la Charte sociale européenne* du 5 mai 1988 complète celle-ci en garantissant notamment le droit des personnes âgées à une protection sociale.

Le *Code européen de sécurité sociale* du 14 avril 1964 vise l'instauration d'une sorte de «régime-cadre» pour les systèmes de sécurité sociale et impose à cette fin différentes prescriptions minimales. La législation suisse en matière d'AVS/AI, notamment, satisfaisant aux exigences de cet instrument, la Suisse a pu ratifier celui-ci en ce qui concerne ce domaine (RO 1978 1491).

Outre les instruments précités, d'autres normes minimales ont été édictées dans certains domaines particuliers par des *résolutions* ou des *recommandations* du Comité des Ministres. En ce qui concerne l'assurance-vieillesse et survivants et l'assurance-invalidité, et plus spécifiquement l'initiative qui est l'objet du présent message, nous mentionnerons en particulier les instruments suivants:

- la Résolution 1975/28 sur la sécurité sociale de la femme au foyer (qui préconise la reconnaissance de la valeur économique du travail au foyer);
- la Résolution 1976/32 sur les mesures de sécurité sociale en faveur des pensionnés ou des personnes qui demeurent actives après l'âge d'admission à la pension de vieillesse (qui requiert que des mesures d'encouragement soient prises en faveur de l'établissement de limites flexibles de l'âge de la retraite et que des facilités soient offertes en vue du libre choix entre la mise à la retraite et la prolongation de l'activité professionnelle);
- la Recommandation n° 1987/5 sur la généralisation des prestations de vieillesse et d'invalidité (qui recommande notamment de tenir compte des périodes consacrées à l'éducation des enfants dans le calcul des rentes);
- la Recommandation n° 1989/3 sur la flexibilité de l'âge de la retraite;
- la Recommandation n° 1991/2 sur la protection par la sécurité sociale des personnes sans statut professionnel, soit les aidants, les personnes au foyer ayant des responsabilités familiales et les personnes bénévoles (qui invite les Etats membres à accorder aux premiers une protection équivalente ou analogue à celle dont bénéficie le travailleur indépendant à l'activité duquel ils participent, et aux autres notamment la couverture des risques vieillesse et invalidité);
- la Recommandation n° 1991/3 sur la protection par la sécurité sociale des travailleurs détachés (protection qui devrait être identique ou équivalente à celle octroyée au travailleur dans le pays d'envoi).

Enfin, il faut citer également trois instruments du Conseil de l'Europe, qui sont censés favoriser la libre circulation des personnes d'un Etat membre à un autre et qui reposent sur le principe de l'égalité de traitement entre travailleurs nationaux et étrangers en matière de sécurité sociale. Il s'agit de la *Convention européenne de sécurité sociale* du 14 décembre 1972, de l'*Accord intérimaire européen concernant les régimes de sécurité sociale relatifs à la vieillesse, à l'invalidité et aux survivants* du 11 décembre 1953 et de la *Convention européenne relative au statut des travailleurs migrants* du 24 novembre 1977. La Suisse n'a pas ratifié ces instruments.

L'initiative est conforme aux prescriptions et recommandations tant de la CE que du Conseil de l'Europe.

En ce qui concerne l'aménagement des trois piliers, il faut rappeler qu'en l'absence d'une véritable harmonisation des systèmes nationaux de sécurité sociale dans la CE, les Etats peuvent donner à leurs régimes de prévoyance vieillesse, survivants et invalidité, l'orientation qui leur convient, choisissent en particulier librement le mode de financement qui leur paraît approprié et combinent à leur guise régime de base et régime complémentaire, régimes publics, conventionnels ou privés. Dès lors, on peut affirmer qu'en principe aucune des dispositions de l'initiative ne va à l'encontre de l'ordre juridique communautaire.

S'agissant de la coordination, les variantes envisagées ne sont pas contraires aux principes exposés ci-dessus (ch. 41); l'égalité de traitement entre étrangers et nationaux découle directement des normes interétatiques et le paiement proportionné de prestations à l'étranger est possible dans le régime prévu par l'initiative. Aucun problème ne devrait se poser par ailleurs en ce qui concerne le calcul des prestations. Le droit communautaire prévoit qu'il sera tenu compte proportionnellement de la période d'affiliation à une assurance d'un autre pays.

Enfin, l'initiative assure également l'égalité de traitement entre hommes et femmes, telle que celle-ci découle des prescriptions communautaires en vigueur. Elle apparaît également conforme aux prescriptions de la Charte des droits sociaux fondamentaux, notamment en ce qui concerne le niveau des rentes.

5 Avis de la Commission fédérale AVS/AI et de la Commission fédérale de la prévoyance professionnelle

Lors de la séance commune du 16 octobre 1992, la Commission fédérale AVS/AI et la Commission fédérale de la prévoyance professionnelle se sont prononcées sur l'initiative populaire. La majorité des deux commissions recommande au Conseil fédéral de proposer à l'Assemblée fédérale le rejet de l'initiative sans contre-projet.

Les majorités estiment dans les deux commissions qu'il n'est pas souhaitable d'accroître le but de prestations du premier pilier comme le demandent les auteurs de l'initiative et de réduire en conséquence la LPP, bien qu'elles soutiennent en principe le but recherché par l'initiative, c'est-à-dire l'amélioration de la situation des personnes aux revenus modestes. Les commissions estiment qu'une augmentation du but de prestations qui aboutirait à une augmentation généralisée du niveau des rentes AVS/AI et à un déplacement vers le haut du deuxième pilier est déraisonnable au vu des conséquences économiques qui y sont liées et du développement démographique.

Les deux commissions reconnaissent cependant que les buts préconisés par l'initiative sont justifiés sur plusieurs points. La prise en compte des tâches importantes comme l'éducation des enfants et la prise en charge des parents qui nécessitent de l'aide et des soins correspond en principe aux objectifs des deux commissions et mérite d'être soutenu. La Commission fédérale de la prévoyance

professionnelle demande aussi rapidement que possible l'introduction du libre passage intégral dans la prévoyance professionnelle, mais au niveau législatif et non constitutionnel. Les commissions soutiennent la flexibilité de l'âge de la retraite, mais refusent la pension de retraite qui est proposée dans l'initiative car elle aurait pour effet d'abaisser l'âge de la retraite, alors que l'espérance de vie s'accroît. Les commissions rejettent la proposition de fixer l'âge de la retraite dans la constitution, car une adaptation flexible en fonction de l'évolution des circonstances deviendrait impossible.

En outre, la Commission fédérale AVS/AI et la Commission fédérale de la prévoyance professionnelle rejettent le délai contenu dans l'initiative pour l'élaboration des dispositions d'exécution. La délégation de la compétence législative au Conseil fédéral après l'écoulement de ce délai porte atteinte sans motifs majeurs aux attributions du Parlement et du peuple. Il n'est pas tenu suffisamment compte de la complexité de la matière qui devra être réglée après l'adoption de l'initiative.

En conclusion, selon la majorité de la Commission fédérale AVS/AI et de celle de la Commission fédérale de la prévoyance professionnelle, l'initiative va trop loin. Elle mettrait en danger l'équilibre interne de la conception des trois piliers, ainsi que la sécurité financière de la prévoyance vieillesse, survivants et invalidité.

Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire «pour l'extension de l'AVS et de l'AI»

Projet

du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu l'initiative populaire «pour l'extension de l'AVS et de l'AI» déposée le 30 mai 1991¹;

vu le message du Conseil fédéral du 5 mai 1993²,

arrête:

Article premier

¹ L'initiative populaire du 31 mai 1991 «pour l'extension de l'AVS et de l'AI» est soumise au vote du peuple et des cantons.

² L'initiative populaire a la teneur suivante:

I

La constitution fédérale est modifiée comme il suit:

Art. 34^{quater}, 2^e al., introduction et let. b, et 3^e al., let. b et e (nouvelle)

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 et favoriser l'indépendance économique eu égard au niveau de vie antérieur. La Confédération veille à ce que les prestations soient déterminées sans égard au sexe et à l'état civil de l'ayant droit; elle institue des bonifications de prise en charge. 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. En cas d'abandon de l'activité lucrative, l'âge ouvrant droit à la rente de vieillesse est fixé à 62 ans révolus. La loi fixe l'âge auquel s'ouvre le droit à la rente en cas de poursuite de l'activité lucrative et réglemente le droit à une rente partielle lorsque l'activité lucrative est partiellement abandonnée. La loi peut abaisser l'âge ouvrant droit à la rente et prévoir, à certaines conditions, la perception anticipée de la rente. 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:

...

- 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 31^{bis}, 9^e alinéa. La

¹ FF 1991 III 1120

² FF 1993 II 533

contribution de la Confédération couvrira 25 pour cent au moins des dépenses de l'assurance-vieillesse et survivants et 50 pour cent au moins des dépenses de l'assurance-invalidité.

...

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

...

b. Elle fixe les exigences minimales auxquelles ces institutions de prévoyance doivent satisfaire, notamment l'obligation d'assurer au moins les tranches du revenu des salariés comprises entre une fois deux tiers et quatre fois et demie le montant de la rente minimale de l'assurance fédérale. Elle peut, pour résoudre certains problèmes spéciaux, prévoir des mesures s'appliquant à l'ensemble du pays;

...

c. Elle veille à garantir le libre passage intégral dans le cadre de l'assurance obligatoire et dans la prévoyance en général; la prestation de libre passage correspond au moins au double montant des contributions du salarié à la prévoyance professionnelle vieillesse, augmentées des intérêts.

II

Les dispositions transitoires de la constitution fédérale sont complétées comme il suit:

Dispositions transitoires art. 20 (nouveau)

¹ Dans les six ans qui suivront l'acceptation par le peuple et les cantons de la modification de l'article 34^{quater}, 2^e alinéa, introduction et lettre b, et 3^e alinéa, lettres b et c, les rentes de l'assurance fédérale vieillesse, survivants et invalidité seront augmentées de sorte que:

- a. Les rentes minimales en vigueur lors de l'acceptation de la modification soient majorées de moitié;
- b. Les rentes se composent d'une part fixe égale à quatre cinquièmes de la rente minimale et d'une part variable égale à un tiers du revenu jusqu'à concurrence d'un montant égal au double de la rente minimale et à un sixième au-delà;
- c. La rente maximale corresponde à une fois deux tiers la rente minimale;
- d. La rente de vieillesse due à une personne faisant ménage commun avec d'autres ayants droit à une rente de vieillesse s'élève à quatre cinquièmes de la rente due à une personne tenant son propre ménage;
- e. Les bonifications de prise en charge correspondent au double au moins de la rente minimale.

² Le législateur veille à réduire dans une mesure correspondante les charges des assurés au titre de la prévoyance professionnelle obligatoire. Les droits acquis de tous les bénéficiaires de rentes et assurés à l'égard des institutions de prévoyance professionnelle restent garantis. Le législateur règle l'affectation des capitaux de couverture libérés à des réserves individuelles de contributions d'assurés ou à la prévoyance individuelle, et veille à ce que soient prises pour base, à cet effet, les expectatives au moment de l'acceptation de l'article 34^{quater} modifié.

³ Si l'Assemblée fédérale n'édicte pas la législation correspondante dans les cinq ans suivant l'acceptation de l'article 34^{quater} modifié, le Conseil fédéral arrête les dispositions d'exécution nécessaires.

Art. 2

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

35967

Message concernant l'initiative populaire fédérale «pour l'extension de l'AVS et de l'AI» du 5 mai 1993

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1993
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	24
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	93.042
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	22.06.1993
Date	
Data	
Seite	533-576
Page	
Pagina	
Ref. No	10 107 386

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.