

**Message
concernant l'initiative populaire
«pour la 10^e révision de l'AVS
sans relèvement de l'âge de la retraite»**

du 29 janvier 1997

Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs,

Nous vous présentons le message concernant l'initiative populaire «pour la 10^e révision de l'AVS sans relèvement de l'âge de la retraite» et vous proposons de la soumettre sans contre-projet au vote du peuple et des cantons en leur recommandant de la rejeter.

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

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

29 janvier 1997

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Koller

Le chancelier de la Confédération, Couchepin

Condensé

L'initiative populaire déposée par un comité réunissant l'Union syndicale suisse (USS) et la Confédération des syndicats chrétiens de Suisse (CSC) «pour la 10^e révision de l'AVS sans relèvement de l'âge de la retraite» vise à abroger toutes les dispositions de la 10^e révision de l'AVS qui concernent le relèvement de l'âge de la retraite des femmes et l'instauration, pour celles-ci, de l'âge flexible de la retraite.

L'initiative inscrit explicitement l'âge de la retraite des femmes dans la constitution, alors que, pour les hommes, cet âge se déduit implicitement des possibilités de retraite anticipée également mentionnées. En fixant ainsi l'âge de la retraite dans la constitution fédérale pour une période indéterminée, c'est-à-dire jusqu'à l'adoption de la 11^e révision de l'AVS, l'initiative rend plus difficile qu'actuellement toute tentative d'assouplissement des modalités de la prise de la retraite. Une fois fixé par la constitution fédérale, l'âge de la retraite ne pourra plus être modifié, si ce n'est à la suite d'une consultation populaire obligatoire, et cela même si une telle proposition de changement ne suscite aucune opposition.

Le Conseil fédéral recommande le rejet de cette initiative populaire sans y opposer de contre-projet. La question des âges de la retraite devra être examinée à fond dans le cadre de la 11^e révision de l'AVS. Il ne convient pas, auparavant, de créer un précédent qui restreindrait la liberté de décision du Conseil fédéral et du Parlement.

Message

1 Partie générale

11 Aspects formels

111 Texte de l'initiative

Le 21 juin 1995, un comité d'initiative commun de l'Union syndicale suisse (USS) et de la Confédération des syndicats chrétiens de Suisse (CSC) a déposé l'initiative populaire «pour la 10^e révision de l'AVS sans relèvement de l'âge de la retraite». L'initiative a la teneur suivante:

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

Art. 23 (nouveau)

¹ La modification du 7 octobre 1994 de la loi sur l'assurance-vieillesse et survivants (10^e révision de l'AVS) entre en vigueur au début de l'année suivant l'acceptation, par le peuple et les cantons, de l'initiative «pour la 10^e révision de l'AVS sans relèvement de l'âge de la retraite», mais au plus tôt le 1^{er} janvier 1997, avec les amendements suivants:

1. Dans les articles 3, 1^{er} alinéa, 4, 2^e alinéa, lettre b, 5, 3^e alinéa, lettre b, et 21, 1^{er} alinéa, lettre b, l'âge de 64 ans est remplacé par 62 ans.

2. L'article 40 a la teneur suivante:

¹ Les hommes qui remplissent les conditions d'octroi d'une rente ordinaire de vieillesse peuvent obtenir son versement anticipé d'un ou de deux ans. Le droit à la rente prend naissance le premier jour du mois suivant 64 ou 63 ans révolus. Aucune rente pour enfant n'est octroyée tant que l'ayant droit perçoit une rente anticipée.

² La rente de vieillesse anticipée, la rente de veuve et la rente d'orphelin sont réduites.

³ Le Conseil fédéral fixe le taux de réduction en se référant aux principes actuariels.

3. Le chiffre II 1 Dispositions transitoires relatives aux modifications de la LAVS, lettre d, est modifié comme il suit:

d. Introduction de l'anticipation de la rente

¹ *Biffer*

² L'anticipation du versement de la rente sera introduite:

a. *Inchangé*

b. Quatre ans après l'entrée en vigueur de la 10^e révision de l'AVS, pour les hommes dès l'accomplissement de leur 63^e année.

³ *Biffer*

² L'initiative «pour la 10^e révision de l'AVS sans relèvement de l'âge de la retraite» reste en vigueur jusqu'à l'entrée en vigueur de la 11^e révision de l'AVS.

112 Aboutissement

Par décision du 27 septembre 1995, la Chancellerie fédérale a constaté que l'initiative déposée le 21 juin 1995 par l'USS et la CSC avait recueilli 105 947 signatures valables et qu'elle avait donc formellement abouti (FF 1995 IV 378).

113 Délai

Aux termes de l'article 29, 1^{er} alinéa, de la loi sur les rapports entre les conseils (LREC; RS 171.11), le Conseil fédéral doit présenter son message concernant l'initiative à l'Assemblée fédérale au plus tard dans le délai de deux ans à compter du jour où l'initiative a été déposée, donc d'ici le 20 juin 1997.

Comme l'initiative de l'USS et de la CSC réclame une révision partielle de la constitution fédérale (cst.; RS 101) et qu'elle est présentée sous la forme d'un projet rédigé de toutes pièces, l'Assemblée fédérale doit décider, conformément à l'article 27, 1^{er} alinéa, LREC, dans le délai de quatre ans à compter du jour où l'initiative a été déposée, c'est-à-dire jusqu'au 20 juin 1999, si elle l'approuve ou non.

12 Validité

121 Unité de la forme et de la matière

D'après l'article 121, 4^e alinéa, de la constitution, l'initiative 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. La présente initiative «de rattrapage» entend compléter les dispositions transitoires à la constitution par un nouvel article 23. Par sa forme, il s'agit donc, sans conteste, d'une initiative constitutionnelle. En l'espèce, l'unité de la forme est préservée, dans la mesure où la disposition proposée est rédigée de toutes pièces.

L'unité de matière exigée par l'article 121, 3^e alinéa, de la constitution doit éviter qu'une initiative contienne divers éléments sans rapport les uns avec les autres, car, lors de la votation, le citoyen doit être en mesure de se former librement et démocratiquement une opinion, puis d'exprimer celle-ci. L'initiative «de rattrapage» introduit avec ce nouvel article 23 des dispositions transitoires à la constitution diverses modifications à la loi sur l'assurance-vieillesse et survivants (teneur selon la 10^e révision de l'AVS, du 7 oct. 1994). Ces modifications sont étroitement liées d'un point de vue matériel, puisqu'elles n'ont pour but que de maintenir l'âge actuel de la retraite des femmes à 62 ans. La présente initiative ne saurait encourir le reproche d'enfreindre le principe de l'unité de la matière, contrairement à celle déposée par le Parti socialiste «Pour moins de dépenses militaires et davantage de politique de paix», déclarée non valable par arrêté fédéral du 20 juin 1995 (FF 1995 III 563).

Au surplus, la constitution n'impose pas expressément d'autres restrictions. Dès lors, il y a lieu de considérer que n'importe quelle réglementation matérielle pourrait être intégrée à la constitution fédérale (Luzius Wildhaber, Kommentar zu Art. 118 BV, ch. 23; Jean-François Aubert, Traité de droit constitutionnel, éd.

revue jusqu'à 1990, n° 327). Néanmoins, outre les restrictions exprimées clairement, la pratique et la doctrine évoquent d'autres limites, qui sont d'ailleurs partiellement admises.

122 Limites matérielles de droit non écrit à la révision constitutionnelle

La doctrine n'apporte pas une réponse unanime à la question de savoir s'il existe – et si oui, lesquelles – des limites matérielles de droit non écrit à une révision constitutionnelle (Wildhaber, op. cit. ch. 24 à 38, avec références). Certains auteurs énumèrent les limites suivantes: les règles essentielles, parmi lesquelles on compte les droits fondamentaux, le fédéralisme, la démocratie, l'état de droit, la séparation des pouvoirs, le plurilinguisme et la liberté de la langue, l'existence de l'Etat, les obligations du droit des gens, le niveau constitutionnel, l'impossibilité de la mise en application et finalement une révision totale présentée sous forme d'une révision partielle (Wildhaber, op. cit., ch. 39 à 53, avec références).

Jusqu'à présent, la pratique n'a reconnu comme motif d'invalidité que l'impossibilité d'application ou la violation de règles impératives du droit international (pour le critère de l'impossibilité d'application, cf. FF 1955 II 1457, BO 1955 N p. 436/7, 479/80, E p. 1152/3, 187, et Aubert, op. cit., n° 339 ss; pour le critère de violation du droit international, cf. FF 1994 III 1513 ss, BO 1995 E p. 334 à 349, 1996 N p. 303 à 333).

Il n'y a pas lieu de répondre ici de façon circonstanciée à la question contestée de l'existence de limites matérielles à une révision. Il est cependant intéressant d'examiner notamment si le fait que la disposition n'est pas digne de figurer dans la constitution pourrait, dans le cas présent, infirmer la validité de l'initiative.

122.1 Niveau constitutionnel

Comme cela a déjà été exposé ci-dessus, le projet d'article 23 des dispositions transitoires à la constitution est destiné uniquement à abroger certaines dispositions de la 10^e révision de l'AVS, à savoir celles qui relèvent l'âge de la retraite des femmes. Etant donné que cette réglementation ne doit pas avoir une validité illimitée, mais prendre fin avec l'entrée en vigueur de la 11^e révision de l'AVS, les initiateurs ont renoncé à insérer ces normes dans le corps de la constitution et préféré les ranger dans les dispositions transitoires.

L'initiative tend à une révision législative. Il convient dès lors de se demander s'il faut suivre la doctrine qui voit une limite dans le fait que la matière législative ne relève pas du rang constitutionnel (Martin Luchsinger, *Die Prinzipien des Rechtsstaates als materielle Schranken der Verfassungsrevision*, thèse Zurich 1960, p. 44, 121, avec un résumé des arguments des auteurs en faveur de restrictions matérielles, en particulier de la nécessité de n'admettre que des dispositions dignes de figurer dans la constitution aux pages 72 (Hans Nef), 90 (Werner Kägi), 96/97 (Louis Dupraz) ou s'il ne faut pas plutôt admettre avec les opposants à cette théorie qu'il n'y a pas de conception constitutionnelle matérielle reconnue et que, par conséquent, il n'y a pas lieu de retenir comme

limite à une révision le critère du niveau constitutionnel (Aubert, op. cit., n° 333; Wildhaber, op. cit., ch. 50 et 90). La constitution elle-même donne une réponse relativement claire. On y trouve de nombreuses réglementations qui, par leur contenu, doivent être considérées comme des normes législatives. L'interdiction de l'absinthe (art. 32^{ter}) en est un exemple (Wildhaber, op. cit., ch. 91, énumère d'autres exemples de normes constitutionnelles que l'on ne saurait définir comme essentielles à la constitution). Dans un passé proche ou lointain, de nombreuses initiatives comprenant des dispositions législatives ont déjà été déposées (Wildhaber, op. cit., ch. 93 à 98, avec des exemples). Parmi celles-ci, quelques-unes exigeaient l'adoption de nouvelles prescriptions législatives ou l'abrogation de lois en vigueur, par exemple l'initiative populaire de l'année 1987 «en faveur d'impôts fédéraux plus équitables pour les couples mariés et pour la famille» (FF 1987 II 358). De même, la proposition de mesures de durée limitée n'est pas nouvelle. On peut citer l'initiative populaire de 1983 «pour la compensation de la progression à froid», laquelle n'avait également pour but que de compléter les dispositions transitoires de la constitution (FF 1983 II 746/1570). Autant que l'on s'en souvienne, il n'a jamais été sérieusement question, à l'époque, de déclarer ces initiatives non valables.

En pratique, il n'a jamais été affirmé qu'une initiative constitutionnelle, en visant en réalité une modification légale, devait être déclarée non valable du fait que l'initiative législative n'existe pas. Au contraire, il faut admettre qu'en l'absence d'initiative législative des textes législatifs peuvent aboutir dans la constitution (Wildhaber, op. cit., ch. 102 avec références).

Il est évident qu'on ne saurait toujours démarquer clairement les normes de niveau législatif et celles de niveau constitutionnel (Aubert, op. cit., n° 333; Wildhaber, op. cit., ch. 99). Dans de nombreux cas, et la question de l'âge de la retraite dans l'AVS en est un, seule une appréciation politique permet de savoir si une réglementation doit être rangée au niveau législatif – si elle ne l'est pas déjà –, ou si elle doit être relevée au niveau constitutionnel. Certes, jusqu'à présent, l'âge de la retraite a été fixé par la loi, et cette solution a aussi été confirmée par la votation sur la 10^e révision de l'AVS, mais cela ne signifie pas que cette décision soit devenue intangible et qu'on ne puisse la changer par une révision de la constitution. Précisément parce qu'on peut réviser la constitution en tout temps, il est loisible au constituant de revenir sur une décision antérieure (du législateur) et de relever au rang constitutionnel une matière qui, jusqu'ici, était réglée dans la loi. Au surplus, et objectivement, l'âge de la retraite n'est pas un problème si mineur qu'il soit exclu de le traiter au niveau constitutionnel. Lorsque le nombre requis de citoyens confirme par leur signature qu'une question doit faire l'objet d'une votation, rien dans la constitution n'interdit de le faire. Conformément à l'ordre constitutionnel en vigueur, il appartient en définitive aux citoyens de savoir si une question doit être réglée au niveau constitutionnel (Aubert, op. cit., n° 332 in fine).

Il ressort de ces considérations que la constitution ne contient aucun critère matériel permettant d'exclure une disposition qui ne serait pas digne d'y figurer et entachant la présente initiative de nullité pour ce motif.

122.2 Autres restrictions

On peut se demander si la modification directe d'une disposition légale par la voie de l'initiative constitutionnelle ne permet pas d'éluder l'absence d'initiative législative et si, pour ce motif, l'initiative ne devrait pas être invalidée.

Il y a lieu de constater que l'initiative, par sa forme, a sa place dans la constitution; le constituant modifie en quelque sorte, dans un cas d'espèce, la procédure législative dans la mesure où il intervient dans le cadre d'une loi formelle. Que ce processus équivaille, dans un certain sens, à une initiative législative peut paraître inopportun. Toutefois, il ne contredit aucune prescription constitutionnelle de forme ou de procédure. La constitution énonce des principes de procédure législative; elle peut donc prévoir de les modifier ou introduire des exceptions, puisqu'il est possible de la réviser en tout temps. Les seules règles de procédure qui, sur le plan matériel, ne peuvent pas être directement changées par une initiative populaire sont les règles de procédure régissant les initiatives populaires; le constituant lui-même doit d'abord les modifier. Actuellement, le droit d'initiative est aménagé de telle manière que le constituant peut influencer directement, et dans un cas d'espèce, les modalités de la procédure législative.

La présente initiative ne saurait être déclarée non valable purement et simplement, même s'il fallait parvenir à la conclusion qu'elle doit être considérée comme une initiative législative déguisée, ne reposant donc pas sur une base légale suffisante et, par conséquent, se heurtant au droit en vigueur. Certes, le texte de l'initiative vise sans équivoque la modification d'une loi fédérale. Cette circonstance n'est pourtant pas en soi un motif de nullité. En effet, de nombreuses dispositions constitutionnelles ont pour but d'inviter le législateur à légiférer matériellement. Si l'on interdit au constituant d'agir directement sur la législation fédérale en arguant de l'absence d'initiative législative, on doit pouvoir considérer le texte de l'initiative comme un mandat assigné au législateur, mandat envisageable dans les faits, admissible sur le plan matériel et d'un contenu évident. De ce point de vue, l'initiative ne serait pas nulle; au contraire, il incomberait au législateur d'adapter la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants selon la procédure normale aux nouvelles dispositions constitutionnelles.

122.3 Réalisation

Si l'initiative est acceptée, l'abaissement de l'âge de la retraite des femmes à 62 ans ne devrait à priori poser aucun problème de mise en œuvre.

Avec l'entrée en vigueur de la 10^e révision de l'AVS, l'âge de la retraite des femmes sera porté à 63 ans en 2001, puis à 64 ans en 2005. Les premières femmes touchées seront donc celles qui atteindront l'âge de 62 ans en 2001. Elles devront patienter une année de plus pour percevoir leur rente AVS (les femmes qui atteignent l'âge de 63 ans en 2001 obtiennent déjà leur rente AVS en l'an 2000, à 62 ans). Si l'initiative devait être acceptée d'ici la fin de l'an 2000, aucun changement n'interviendrait en matière de versement de rentes aux femmes, puisque, à cette date, l'âge de la retraite sera encore fixé à 62 ans.

Comme le délai imparti à l'Assemblée fédérale pour se prononcer sur l'initiative expire le 20 juin 1999, celle-ci sera selon toute vraisemblance soumise en votation au-delà de la fin de l'année 2000, de sorte qu'aucune complication administrative de mise en œuvre ne devrait en résulter.

2 Partie spéciale

21 But de l'initiative

L'initiative a pour but d'abroger, dès l'année suivant son acceptation, toutes les dispositions de la 10^e révision de l'AVS qui concernent l'élévation de l'âge de la retraite des femmes et l'instauration de l'âge de la retraite flexible pour celles-ci. L'introduction du droit à la rente anticipée pour les hommes n'est matériellement pas touchée par l'initiative. L'initiative populaire a une durée limitée dans le temps. Les modifications de la LAVS qu'elle engendrerait par son acceptation déploieraient leurs effets jusqu'à l'entrée en vigueur de la 11^e révision de l'AVS.

22 Révisions pendantes

Aucune révision législative visant à abaisser l'âge de la retraite des femmes n'est en cours. L'entrée en vigueur au 1^{er} janvier 1997 de la 10^e révision de l'AVS entraîne au contraire une élévation de cet âge. Selon la volonté du Conseil fédéral, la 11^e révision de l'AVS actuellement en cours devrait uniformiser, pour les femmes et les hommes, la réglementation de l'âge de la retraite, dans le cadre des prescriptions sur l'âge flexible.

L'âge de la retraite n'est pas traité par l'initiative de l'USS et de la CSC seulement. D'autres initiatives ont été déposées: celle de la Société suisse des employés de commerce «Pour un assouplissement de l'AVS – contre le relèvement de l'âge de la retraite des femmes» (FF 1994 V 256) et celles du Parti écologiste suisse «Pour une retraite à la carte dès 62 ans, tant pour les femmes que pour les hommes» (FF 1994 V 398) couplée à celle «Pour garantir l'AVS – taxer l'énergie et non le travail». Des messages concernant ces initiatives seront soumis au Parlement en temps utile.

23 Appréciation de l'initiative

L'initiative veut annuler l'élévation progressive de l'âge de la retraite des femmes à 64 ans telle qu'elle est prévue par la 10^e révision de l'AVS. En lançant cette initiative, ses auteurs entendaient trouver une voie pour résoudre le dilemme devant lequel se trouvaient placés nombre de citoyens appelés à se prononcer sur la 10^e révision de l'AVS, lors de la votation du 25 juin 1995, c'est-à-dire sur un projet qui comprenait aussi bien des mesures d'amélioration incontestées que le relèvement progressif de l'âge de la retraite des femmes.

L'initiative fixe directement l'âge de la retraite des femmes au niveau constitutionnel, alors que l'âge de la retraite des hommes se déduit implicitement des possibilités de retraite anticipée. La réglementation de l'âge de la retraite n'a pas

sa place dans la constitution. En effet, assouplir éventuellement cette réglementation deviendrait plus difficile qu'actuellement, car toute modification de l'âge de la retraite requerrait une votation populaire obligatoire. De surcroît, ce nouvel article constitutionnel ne serait valable que durant une période indéterminée, mais brève, à savoir jusqu'à l'entrée en vigueur de la 11^e révision de l'AVS.

La 10^e révision de l'AVS, avec sa réglementation de l'âge de la retraite, a été acceptée en votation populaire par le peuple et les cantons le 25 juin 1995. Cette décision ne devrait, à notre sens, pas être remise en cause avant l'entrée en vigueur de la 11^e révision de l'AVS. Les arguments avancés par les initiateurs peuvent parfaitement s'inscrire dans la 11^e révision de l'AVS, qui traitera également de l'âge de la retraite et de l'anticipation du droit à la rente.

3 Effets de l'initiative

La 10^e révision de l'AVS, au terme d'une période transitoire, soumet les femmes au paiement de cotisations AVS pendant deux années supplémentaires et ne leur permet de percevoir leur rente de vieillesse, sous réserve de l'anticipation du droit à la rente, qu'à l'accomplissement de leur 64^e année. L'initiative populaire entend abolir ces effets concernant l'âge de la retraite, l'anticipation et l'obligation de cotiser des femmes, en continuant à appliquer la réglementation transitoire en vigueur à la fin de l'an 2000 jusqu'à l'entrée en vigueur de la 11^e révision de l'AVS.

31 Conséquences financières

311 Effets sur l'AVS/AI

Par le maintien de l'âge de la retraite des femmes à 62 ans, un nombre de rentes plus élevé que celui budgété devrait être versé dès 2001. En outre, la perception de cotisations supplémentaires disparaîtrait. L'élévation progressive – prévue par la 10^e révision de l'AVS – de l'âge de la retraite des femmes à partir de 2001 s'accompagne également de la possibilité offerte aux femmes concernées (jusqu'à la classe d'âge 1947 incluse) d'anticiper leur droit à la rente moyennant un taux de réduction préférentiel (3,4% au lieu de 6,8%). Dans la mesure où cette faveur devrait déboucher sur un grand nombre de cas d'anticipation du droit à la rente (on admet que par classe d'âge concernée, 80% des femmes pourraient y recourir), alors que les recettes de cotisations devraient diminuer dans le même temps, les économies escomptées pour l'AVS par l'élévation de l'âge de la retraite pourraient se révéler minimes dans les premières années. En corollaire, les dépenses supplémentaires inhérentes au maintien de l'âge de la retraite des femmes à 62 ans en cas d'acceptation de l'initiative seraient également de faible ampleur dans un premier temps. Dès 2006 toutefois, les différences deviendraient marquantes (voir le tableau ci-dessous), puisque, à partir de cette année-là, l'élévation de l'âge de la retraite des femmes à 64 ans déploierait tous ses effets, selon la 10^e révision de l'AVS. Comme la validité de l'initiative est de durée limitée (jusqu'à l'entrée en vigueur de la 11^e révision de l'AVS, dont il serait prématuré d'avancer une date), des répercussions plus lointaines n'ont pas été chiffrées.

Des économies pourraient être réalisées dans l'AI par la disparition des rentes lors du passage des femmes invalides dans l'AVS.

Le tableau ci-après illustre l'ampleur des variations en matière de prestations et de cotisations dans l'AVS et dans l'AI. La participation des pouvoirs publics aux prestations doit encore être prise en compte, bien qu'elle soit insignifiante dans l'ensemble (voir tableau sous ch. 313).

Effets de l'initiative sur les prestations et les cotisations dans l'AVS/AI

(en millions de francs)

Année	AVS		AI		Total
	Prestations	Cotisations	Prestations	Cotisations	
2001	90	- 9	- 65	-2	36
2002	208	-12	- 98	-2	124
2003	255	-13	-115	-2	155
2004	290	-14	-129	-3	178
2005	587	-24	-220	-4	395
2006	948	-51	-299	-8	708

Les budgets de l'AVS pour les années correspondantes au sens de la 10^e révision de l'AVS figurent en annexe. Dès l'an 2000, des recettes supplémentaires dues à l'augmentation d'un demi point de la TVA sont prévues, augmentation qui passera à 1 pour cent dès 2003. Le maintien de l'âge de la retraite à 62 ans porterait le fond de compensation de l'AVS en diminution de 2,5 pour cent jusqu'en 2005, soit à 44,5 pour cent d'une dépense annuelle.

312 Effets sur les PC

Il ne faut pas s'attendre à des répercussions sur les PC, dans la mesure où on peut admettre que les femmes qui ont droit à l'anticipation dès l'âge de 62 ans – et conséquemment à une PC – opèreraient de toute manière pour l'anticipation du fait que les PC compensent la réduction liée à l'anticipation.

313 Conséquences pour la Confédération

La part de la Confédération aux dépenses de l'AVS se monte à 17 pour cent des dépenses supplémentaires. Dans l'AI, sa part aux économies atteindrait 37,5 pour cent. Comme le montre le tableau suivant, des coûts supplémentaires importants interviendront dès 2005.

Dépenses supplémentaires des pouvoirs publics dans l'AVS et dans l'AI (en millions de francs)

Année	Confédération			Cantons		
	AVS	AI	Total	AVS	AI	Total
2001	15	- 24	- 9	3	- 8	- 5
2002	35	- 37	- 2	6	-12	- 6
2003	43	- 43	0	8	-14	- 6
2004	49	- 48	1	9	-16	- 7
2005	100	- 83	17	18	-28	-10
2006	161	-112	49	28	-37	- 9

314 Conséquences pour les cantons

La part des cantons aux dépenses supplémentaires de l'AVS s'élève à 3 pour cent et la part des économies dans l'AI à 12,5 pour cent. Il ressort du tableau reproduit sous chiffre 313 qu'en raison de la part plus importante des pouvoirs publics dans l'AI, de légères économies pourraient en résulter.

315 Autres conséquences financières

Pour compléter ce tableau des conséquences financières, il y a lieu de mentionner les effets de l'initiative sur d'autres branches de la sécurité sociale. En raison de la complexité des liens entre l'évolution sociale et l'évolution économique, seules des considérations de nature générale sont possibles. Des chiffres plus précis ne peuvent être donnés pour le moment. Néanmoins, en date du 23 septembre 1996, le Conseil fédéral a décidé de mettre sur pied un groupe de travail chargé d'analyser les conséquences financières et sociales d'une extension ou d'un réaménagement de certaines prestations d'assurances sociales, en se fondant sur le rapport d'un groupe de travail interdépartemental, paru en juin, «Perspectives de financement des assurances sociales» (IDA-Fiso). Le champ d'étude de ce groupe de travail comprendra également la réglementation de l'âge de la retraite (l'examen devant porter aussi bien sur un relèvement que sur un abaissement). Les résultats de ces recherches seront communiqués d'ici la fin 1997.

En ce qui concerne l'assurance-chômage, l'élévation par étapes de l'âge de la retraite des femmes prévu par la 10^e révision de l'AVS implique – malgré une augmentation des cotisations – des charges supplémentaires en raison des allocations qu'il faudra verser aux femmes au chômage de 62 à 64 ans et aux jeunes travailleurs et travailleuses qui ne trouveront pas d'emploi en raison de la plus longue activité des femmes âgées. Bien qu'elle ne puisse les chiffrer, l'assurance-chômage s'attend à devoir faire face à des dépenses sensiblement plus élevées avec le relèvement de l'âge de la retraite, dépenses qui seraient évitées avec l'acceptation de l'initiative. Toutefois, la portée de ce relèvement doit être relativisée pour l'assurance-chômage; en effet, les nombreux facteurs variables qui

influencent le marché du travail (p. ex. l'automatisation, les nouvelles formes d'organisation, les restructurations et les fusions qui impliquent la perte d'emplois) font que celui-ci ne fonctionne pas selon la règle simple qui voudrait que les employés partants soient automatiquement remplacés. L'évolution économique influence incontestablement plus le marché du travail, ainsi qu'on l'a constaté ces derniers temps, que la réglementation sur l'âge de la retraite.

Dans la prévoyance professionnelle, l'âge de la retraite n'a pas été modifié à la suite de la 10^e révision de l'AVS. Ainsi, conformément à la loi fédérale sur la prévoyance professionnelle, le droit aux prestations de vieillesse s'ouvre toujours à 65 ans pour les hommes et à 62 ans pour les femmes. L'initiative n'induit donc aucun effet financier direct sur la prévoyance professionnelle. En revanche, l'initiative pourrait décharger indirectement le 2^e pilier dans la mesure où l'octroi d'une rente de l'AVS/AI est pris en considération par l'institution de prévoyance lors de la fixation des prestations de la prévoyance subobligatoire, pour éviter une surindemnisation.

Les prescriptions sur l'âge de la retraite engendrent encore d'autres conséquences financières, qui dépassent le domaine des assurances sociales. Ces conséquences ne sont pas toujours estimables. Le relèvement de l'âge de la retraite peut se répercuter sur le plan fiscal; il est possible que les recettes des collectivités diminuent quelque peu en cas de cessation prématurée de l'activité lucrative (rentées fiscales inférieures de la population âgée), même si cet amoindrissement devait être compensé par les revenus – souvent plus bas, il est vrai – réalisés par les jeunes actifs appelés à remplacer les travailleurs âgés.

32 Effets sur l'état du personnel

L'acceptation de l'initiative n'a aucune incidence en matière de personnel.

4 Relations avec le droit européen

41 Le droit de la Communauté européenne

Le droit de la Communauté européenne, dans son état actuel, ne contient aucune prescription régissant l'âge de la retraite. Les Etats membres ont, par conséquent, toute latitude pour fixer cet âge.

C'est ainsi, en particulier, que la Directive 79/7 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 – directive dont le but est d'éliminer toute discrimination directe ou indirecte basée sur le sexe dans les régimes légaux de sécurité sociale – permet aux Etats membres d'exclure de son champ d'application la fixation de l'âge de la retraite; de plus, dans un arrêt du 7 juillet 1992, la Cour de justice des Communautés européennes a jugé que l'article 7 de cette directive «doit être interprété en ce sens qu'il autorise la fixation d'un âge légal de la retraite différent selon le sexe aux fins de l'octroi des pensions de vieillesse et de retraite ainsi que des discriminations (...) qui sont nécessairement liées à cette différence».

Quant à la Recommandation 82/857 du 10 décembre 1982 relative aux principes d'une politique communautaire de l'âge de la retraite, elle se limite à énumérer des mesures générales de politique sociale tendant à assouplir la réglementation concernant l'âge de la retraite.

On peut mentionner encore une proposition de directive présentée par la Commission le 23 octobre 1987 et visant à régler, entre autres objets, la question de l'âge de la retraite. Deux solutions y sont retenues:

- soit un âge de la retraite uniforme pour les hommes et les femmes, une mise en œuvre progressive étant proposée pour faciliter la transition;
- soit une limite variable, les conditions – notamment celles relatives au nombre d'années d'assurance – devant être les mêmes pour les deux sexes.

Tant le Comité économique et social que le Parlement ont émis des avis favorables quant au contenu de cette proposition. Pourtant, celle-ci demeure bloquée au niveau du Conseil de l'Union européenne depuis le 12 juin 1989.

42 Les instruments du Conseil de l'Europe

Le Code européen de sécurité sociale, du 16 avril 1964, a été ratifié par la Suisse le 16 septembre 1977 (RO 1978 1491). Notre pays en a accepté, en particulier, la partie V relative aux prestations de vieillesse dont l'article 26 dispose que l'âge ouvrant droit aux prestations de vieillesse ne doit en principe pas dépasser 65 ans.

Quant au Code européen de sécurité sociale (révisé), du 6 novembre 1990, qu'aucun Etat n'a ratifié jusqu'à présent, il prévoit bien, à son article 3, paragraphe 6, que toute «Partie s'efforce de prendre les mesures appropriées pour assurer l'égalité de traitement aux personnes protégées des deux sexes dans l'application des parties du présent Code (révisé) dont elle a accepté les obligations». Mais ce paragraphe se borne à concrétiser la déclaration, figurant dans le Préambule, relative à l'égalité entre femmes et hommes. Elle constitue une obligation pour les Parties de s'efforcer d'assurer la mise en œuvre du principe d'égalité entre femmes et hommes. Il ne s'agit que d'une disposition programmatique laissant en fait une grande marge de manœuvre aux Parties contractantes. Quant à l'article 26 du Code (révisé), il dispose que l'âge prescrit «ne peut dépasser 65 ans que si des critères démographiques, économiques et sociaux appropriés le justifient». En outre, si cet âge est égal ou supérieur à 65 ans, il doit être abaissé pour certaines catégories de personnes, comme par exemple celles qui étaient occupées à des travaux pénibles ou insalubres. Cependant, un Etat peut déroger à cette exigence lorsque sa législation prévoit des modalités d'assouplissement de l'âge donnant droit à pension, sous la forme d'anticipation et d'ajournement (art. 27).

Parmi les instruments du Conseil de l'Europe, il faut encore mentionner une résolution et une recommandation du Comité des Ministres aux Etats membres:

- la Résolution (76) 32 du 21 mai 1976 sur les mesures de sécurité sociale en faveur des pensionnés ou des personnes qui demeurent actives après l'âge d'admission à pension de vieillesse. Cette résolution vise notamment à favoriser l'instauration de limites flexibles de l'âge de la retraite dans les législations nationales;

- la Recommandation N° R (89) 3 du 6 mars 1989 sur la flexibilité de l'âge de la retraite.

43 Compatibilité de l'initiative avec le droit européen

L'initiative est compatible avec le droit positif de la Communauté européenne et avec les instruments du Conseil de l'Europe.

En revanche, l'initiative ne tient pas compte de la proposition de directive de la Commission du 23 octobre 1987. D'autre part, l'initiative accroît l'écart entre l'âge de la retraite des hommes et celui des femmes, ce qui va à l'encontre des tendances qui se dessinent actuellement sur le plan européen, aussi bien dans la Communauté européenne qu'au sein du Conseil de l'Europe, alors que la 10^e révision de l'AVS a réduit cet écart.

5 Avis de la Commission fédérale AVS/AI

Lors de sa séance du 18 octobre 1996, la Commission fédérale de l'AVS/AI a invité, par 11 voix contre 10, le Conseil fédéral à recommander l'acceptation de l'initiative. La majorité de la Commission a soutenu ce texte en faisant valoir les circonstances particulières qui prévalaient lorsque le projet de 10^e révision de l'AVS fut soumis au peuple en votation le 25 juin 1995. Le Conseil fédéral avait, dans son projet de 10^e révision de l'AVS, renoncé à un relèvement de l'âge de la retraite des femmes en raison des discriminations que celles-ci subissent encore dans leur vie sociale et professionnelle. Le relèvement avait été décidé par le Parlement, ce qui a conduit au référendum. Avant la votation, de nombreux citoyens et citoyennes se sont trouvés confrontés à un véritable dilemme et n'ont approuvé la 10^e révision que parce qu'ils ne voulaient pas mettre en péril les aspects positifs de ce projet et parce qu'ils espéraient pouvoir revenir sur le relèvement de l'âge de la retraite des femmes grâce à la présente initiative, dite de «rattrapage», qui avait déjà été lancée. Etant donné que deux autres initiatives concernant l'âge de la retraite ont été déposées (par la Société suisse des employés de commerce et par le Parti écologiste suisse), la majorité de la Commission se doit de souligner l'importance de la présente initiative, laquelle, à son avis, ne crée aucun préjudice pour les décisions sur l'âge de la retraite à prendre dans le cadre de la 11^e révision de l'AVS, et ne fait que maintenir le statu quo. De plus, il est rappelé que l'initiative déchargera l'assurance-chômage, d'autant que les dernières statistiques sur l'emploi signalent un accroissement du chômage des femmes, celles-ci étant sensiblement plus touchées que les hommes.

La minorité de la Commission approuve en revanche la proposition du Conseil fédéral de rejeter l'initiative et de traiter l'âge de la retraite et la retraite à la carte dans la 11^e révision de l'AVS. Selon elle, l'objectif de la 11^e révision de l'AVS, à savoir la flexibilisation de la retraite, est justifié. Toutefois, les initiatives qui n'ont pour objet que la seule question de l'âge de la retraite et non le financement de l'assurance-vieillesse en général découlent d'une vision étroite de la situation, raison pour laquelle elles doivent être rejetées, ce qui est notamment le cas pour la présente initiative qui maintient une différenciation de l'âge de la retraite. Enfin, la minorité fait allusion à l'échec des tentatives faites dans d'autres pays

européens pour résoudre le problème du chômage par l'instauration d'une réglementation sur l'âge de la retraite.

En ce qui concerne la description des conséquences financières de l'initiative dans le message, la Commission souhaiterait qu'il en soit fait mention, non seulement pour l'AVS/AI/APG et les assurances sociales en général, mais aussi pour d'autres domaines.

6 Conclusions

L'initiative entend annuler la partie de la 10^e révision de l'AVS – approuvée par le peuple suisse en votation populaire – relative à l'âge de la retraite des femmes (y compris l'anticipation du droit à la rente et l'obligation de payer des cotisations) jusqu'à l'entrée en vigueur de la 11^e révision de l'AVS. Outre la question du financement, l'âge de la retraite et l'anticipation du droit à la rente constitueront par ailleurs les points essentiels de la 11^e révision de l'AVS. Etant donné, d'une part, que l'entrée en vigueur de la 11^e révision n'est pas encore prévisible et que, d'autre part, l'acceptation de l'initiative conduirait à un accroissement sensible des charges financières de l'AVS/AI dès l'an 2006, il paraît particulièrement indiqué de ne pas toucher la réglementation sur l'âge de la retraite instaurée par la 10^e révision de l'AVS; votée le 25 juin 1995, cette réglementation permet de décharger quelque peu le budget de l'AVS/AI.

Les arguments développés par les auteurs de l'initiative devraient par conséquent être intégrés aux débats relatifs à la 11^e révision de l'AVS et être traités dans ce cadre (avec possibilité de référendum). L'initiative anticipe, quant au fond, sur la 11^e révision de l'AVS, même si elle ne doit rester en vigueur que jusqu'à l'entrée en application de cette révision.

Budget de l'AVS selon le droit en vigueur

Annexe

(En millions de francs)

Année	Dépenses	Recettes					Compte de capital AVS		
		Cotisations et recours	Pouvoirs publics	TVA	Intérêts	Total	Modification annuelle	Etat en fin d'année	En pour-cent des dépenses
1995	24 503	18 657	4809	0	1046	24 512	9	23 835	97,3
1996	24 987	18 971	4998	0	1019	24 988	1	23 836	95,4
1997	26 227	19 460	5415	0	978	25 853	- 374	23 462	89,5
1998	26 867	19 997	5543	0	934	26 474	- 393	23 069	85,9
1999	28 514	20 567	5873	0	861	27 301	-1213	21 856	76,7
2000	29 147	21 113	5999	1056	801	28 969	- 178	21 678	74,4
2001	31 360	22 134	6443	1109	738	30 424	- 936	20 742	66,1
2002	31 899	23 217	6550	1163	688	31 618	- 281	20 461	64,1
2003	35 176	24 337	7205	2437	623	34 602	- 574	19 887	56,5
2004	35 902	25 497	7350	2553	591	35 991	89	19 976	55,6
2005	39 452	26 709	8060	2674	518	37 961	-1491	18 485	46,9
2006	39 985	27 973	8168	2799	454	39 394	- 591	17 894	44,8

Evolution salaires/prix en %:

1996:	1,0	1,0
1997:	2,0	1,5
1998-2000:	2,0	2,0
dès 2001:	4,5	3,5

**Arrêté fédéral
concernant l'initiative populaire
«pour la 10^e révision de l'AVS
sans relèvement de l'âge de la retraite»**

Projet

du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

après examen de l'initiative populaire du 21 juin 1995 «pour la 10^e révision de l'AVS sans relèvement de l'âge de la retraite»¹⁾;

vu le message du Conseil fédéral du 29 janvier 1997²⁾,

arrête:

Article premier

¹ L'initiative populaire «pour la 10^e révision de l'AVS sans relèvement de l'âge de la retraite» est valable et est soumise au vote du peuple et des cantons.

² L'initiative populaire a la teneur suivante:

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

Art. 23 (nouveau)

¹ La modification du 7 octobre 1994 de la loi sur l'assurance-vieillesse et survivants (10^e révision de l'AVS) entre en vigueur au début de l'année suivant l'acceptation, par le peuple et les cantons, de l'initiative «pour la 10^e révision de l'AVS sans relèvement de l'âge de la retraite», mais au plus tôt le 1^{er} janvier 1997, avec les amendements suivants:

1. Dans les articles 3, 1^{er} alinéa, 4, 2^e alinéa, lettre b, 5, 3^e alinéa, lettre b, et 21, 1^{er} alinéa, lettre b, l'âge de 64 ans est remplacé par 62 ans.
2. L'article 40 a la teneur suivante:

¹ Les hommes qui remplissent les conditions d'octroi d'une rente ordinaire de vieillesse peuvent obtenir son versement anticipé d'un ou de deux ans. Le droit à la rente prend naissance le premier jour du mois suivant 64 ou 63 ans révolus. Aucune rente pour enfant n'est octroyée tant que l'ayant droit perçoit une rente anticipée.

² La rente de vieillesse anticipée, la rente de veuve et la rente d'orphelin sont réduites.

³ Le Conseil fédéral fixe le taux de réduction en se référant aux principes actuariels.

¹ FF 1994 V 396

² FF 1997 II 593

3. Le chiffre II 1 Dispositions transitoires relatives aux modifications de la LAVS, lettre d, est modifié comme il suit:

d. Introduction de l'anticipation de la rente

¹ *Biffer*

² L'anticipation du versement de la rente sera introduite:

a. *Inchangé*

b. Quatre ans après l'entrée en vigueur de la 10^e révision de l'AVS, pour les hommes dès l'accomplissement de leur 63^e année.

³ *Biffer*

² L'initiative «pour la 10^e révision de l'AVS sans relèvement de l'âge de la retraite» reste en vigueur jusqu'à l'entrée en vigueur de la 11^e révision de l'AVS.

Art. 2

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

N39151

Message concernant l'initiative populaire «pour la 10e révision de l'AVS sans relèvement de l'âge de la retraite» du 29 janvier 1997

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1997
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	14
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	97.008
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	15.04.1997
Date	
Data	
Seite	593-610
Page	
Pagina	
Ref. No	10 108 985

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.