

Feuille Fédérale

Berne, 14 novembre 1977 129^e année Volume III

N^o 46

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

Message concernant la prolongation des mesures urgentes en matière d'AVS/AI

77.068

du 26 octobre 1977

Madame et Monsieur les Présidents,
Mesdames et Messieurs,

Nous vous soumettons un projet d'arrêté fédéral urgent concernant la prolongation des mesures urgentes en matière d'assurance-vieillesse, survivants et invalidité et vous proposons de l'adopter.

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

26 octobre 1977

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Furgler
Le chancelier de la Confédération, Huber

Vue d'ensemble

Un référendum a été lancé contre la loi fédérale du 24 juin 1977 sur la 9^e révision de l'AVS. Cette révision ne pourra donc pas entrer en vigueur le 1^{er} janvier 1978 comme il était prévu. Si le peuple l'accepte, son entrée en vigueur pourrait être fixée au 1^{er} janvier 1979.

Pour éviter que la base juridique sur laquelle se fonde le versement des rentes AVS et AI à leur niveau actuel ne devienne caduc le 31 décembre 1977, et que la contribution des pouvoirs publics à l'AVS ne passe du même coup de 14 à 25 pour cent, l'arrêté fédéral du 12 juin 1975 instituant des mesures urgentes en matière d'AVS/AI doit être prorogé d'une année. A cet effet, il est nécessaire d'édicter un arrêté fédéral urgent qui devra être adopté par vos deux conseils lors de la session d'hiver.

Le présent projet d'arrêté fait dépendre le montant de la contribution de la Confédération à l'AVS pour 1978 de l'issue de la votation populaire sur la 9^e révision de l'AVS. Si cette loi est acceptée, la contribution fédérale s'élèvera à 11 pour cent des dépenses de l'AVS, comme le prévoient la 9^e révision de l'AVS et le budget de la Confédération pour 1978. Si elle est rejetée, la contribution fédérale sera de 9 pour cent.

Quant à la contribution des cantons, elle ne change pas et reste fixée à 5 pour cent des dépenses de l'assurance.

Message

1 Situation initiale et généralités

11 Mesures urgentes pour 1976 et 1977

L'arrêté fédéral du 12 juin 1975 instituant des mesures urgentes en matière d'assurance-vieillesse, survivants et invalidité (RS 831.100) autorisait le Conseil fédéral, d'une part, à adapter les rentes pour 1976 et 1977 à l'évolution des prix et, d'autre part, à ramener la contribution de la Confédération à l'AVS de 15 à 9 pour cent des dépenses annuelles de l'assurance. La validité de cet arrêté est limitée au 31 décembre 1977. Nous fondant sur cet arrêté, nous avons ordonné une augmentation des rentes de 5 pour cent pour 1977, mais la base légale de ce relèvement devient caduque à la fin de l'année 1977, l'arrêté en question cessant d'avoir effet. Il en va de même pour l'adaptation des prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI.

12 9^e revision de l'AVS et référendum

Les Chambres fédérales ont adopté la loi fédérale sur la 9^e revision de l'AVS le 24 juin 1977. Cette revision vise trois objectifs principaux:

- Elle consolide les assises financières de l'AVS en demandant aux salariés et à leurs employeurs, à la Confédération ainsi qu'aux futurs bénéficiaires de rentes, bref à tous les intéressés, de fournir certaines prestations supplémentaires ou de consentir des sacrifices.
- Elle crée, pour 1978 et au-delà, une base légale pour le versement des rentes augmentées depuis le 1^{er} janvier 1977 et instaure simultanément un nouveau système d'adaptation des rentes à l'évolution économique future.
- Elle tend à éviter que les contributions de la Confédération ne passent brusquement, dès le 1^{er} janvier 1978, au taux de 18,75 pour cent, prévu par la loi en vigueur.

Le législateur entendait que la 9^e revision de l'AVS remplace l'arrêté fédéral du 12 juin 1975 instituant des mesures urgentes en matière d'assurance-vieillesse, survivants et invalidité. Or, plus de 30 000 personnes ayant le droit de vote ont demandé dans les délais que cette revision soit soumise au vote du peuple. La substitution envisagée ne pourra donc pas avoir lieu le 1^{er} janvier 1978. Le peuple ne pourra se prononcer que le 26 février 1978 au plus tôt.

13 Conséquences financières du référendum

Ainsi qu'il appert du tableau ci-dessous, la situation financière de l'AVS et de l'AI aurait été sensiblement améliorée si la 9^e revision de l'AVS avait pu entrer en vigueur le 1^{er} janvier 1978:

	Déficits en millions de francs		
	AVS	AI	Total
1975 selon le compte	169	49	218
1976 selon le compte	211	47	258
1977 selon les prévisions	426	68	494
1978 entrée en vigueur de la 9 ^e revision de l'AVS	27	17	44
	<hr/> 833	<hr/> 181	<hr/> 1014
A elle seule, cette mise à contribution du Fonds de compensation de l'AVS, supérieure à un milliard de francs en l'espace de quatre ans, est considérable.			
La 9 ^e revision de l'AVS ne pouvant pas entrer en vigueur comme prévu le 1 ^{er} janvier 1978, les déficits augmenteront probablement dans la mesure indiquée ci-contre, car les économies et les recettes supplémentaires provenant des assurés ne pourront pas être réalisées:.....			
	<hr/> 150	<hr/> 42	<hr/> 192
Les prélèvements sur le Fonds de compensation au cours de ces quatre années s'élèveront ainsi à			
	<hr/> 983	<hr/> 223	<hr/> 1206

Si l'on maintenait la contribution de la Confédération à l'AVS pour 1978 à 9 pour cent des dépenses de l'assurance, le déficit du compte de l'AVS augmenterait de 200 millions de francs cette année-là et passerait à quelque 377 millions de francs. Ainsi, durant une période de quatre ans (1975 à 1978), le Fonds de compensation de l'AVS serait mis à contribution à raison de plus de 1,4 milliard de francs. C'est dire qu'en 1979 déjà, il tomberait très sensiblement au-dessous du montant d'une dépense annuelle (cf. art. 107, 3^e al., LAVS). Etant donné que ce fonds représente pour l'essentiel une réserve destinée à couvrir les prétentions de rentes futures des travailleurs étrangers, lui retrancher des sommes aussi considérables pour satisfaire les besoins courants équivaldrait à faire supporter aux générations futures les charges découlant d'engagements contractés antérieurement.

14 Prolongation des mesures urgentes

La situation actuelle nous contraint à vous proposer de prolonger par voie d'arrêté les mesures urgentes qui avaient été décidées pour 1976 et 1977. Il est indispensable que vous adoptiez le nouvel arrêté lors de la session d'hiver et le munissiez de la clause d'urgence afin qu'il puisse produire ses effets dès le 1^{er} janvier 1978.

15 Consultation

La Commission fédérale de l'AVS/AI considère elle aussi qu'un arrêté fédéral urgent prolongeant les mesures urgentes constitue la seule solution possible. Aussi a-t-elle approuvé le projet d'un tel arrêté.

2 Commentaires du projet d'arrêté

21 Garantie du niveau actuel des rentes (art. 1^{er}, 1^{er} al., et 2, 1^{er} al.)

Le montant des rentes AVS et AI versées depuis le 1^{er} janvier 1977 ainsi que des prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI est fixé dans une ordonnance du Conseil fédéral du 8 juin 1976 (RS 831.100.1), qui, elle-même, se fonde sur l'arrêté fédéral – cité sous ch. 11 – instituant des mesures urgentes pour 1976 et 1977. Ces deux actes deviendront caducs le 31 décembre 1977 s'ils ne sont pas expressément prorogés. Réduire les rentes de quelque 5 pour cent, autrement dit les ramener au niveau qu'elles atteignaient en 1976 constituerait une mesure injustifiable. Du reste, toute modification du montant des rentes ou des prestations complémentaires – qu'il s'agisse d'une réduction ou d'une augmentation – requiert, pour des raisons techniques, des préparatifs qui durent au moins 6 mois. C'est dire que, de toute manière, il n'aurait pas été possible de procéder à une pareille modification, vu le très court laps de temps qui sépare la date à laquelle la demande de référendum a été déposée et le 1^{er} janvier 1978. Nous vous proposons dès lors de prolonger d'une année, soit jusqu'à la fin de 1978, les pouvoirs qui nous sont conférés par les articles 1^{er} et 2 de l'arrêté fédéral du 12 juin 1975.

22 Contribution de la Confédération à l'AVS (art. 4, 2^e al.)

L'article 4 de l'arrêté fédéral du 12 juin 1975 fixe la contribution de la Confédération à l'AVS pour 1976 et 1977 à 9 pour cent des dépenses totales de l'assurance. En 1976, la charge de la Confédération s'élevait à 819 millions de francs; pour 1977, elle devrait passer à près de 870 millions de francs. Sans les mesures extraordinaires instituées par l'arrêté susmentionné, la Confédération aurait dû, en vertu de l'article 103 de la loi sur l'AVS, verser une contribution de 15 pour cent, soit quelque 550 millions de francs *de plus* par année.

L'article 103 de la loi sur l'AVS en vigueur prévoit que la contribution de la Confédération s'élève dès 1978 à 18,75 pour cent (trois quarts des 25% que constitue la contribution globale des pouvoirs publics), soit à quelque 1850 millions de francs. Elle devrait donc plus que doubler par rapport au montant effectivement versé en 1977 (augmentation de près de 980 millions). C'est précisément cette charge supplémentaire – insupportable pour les finances fédérales – que la 9^e révision de l'AVS entendait éviter en fixant le taux de la

contribution de la Confédération pour 1978 et 1979 à 11 pour cent. D'ailleurs, c'est ce pourcentage que nous avons inscrit à notre budget pour 1978 et au plan financier pour 1979. Au surplus, nous vous avons proposé dans notre message du 24 août 1977, des mesures destinées à couvrir les dépenses supplémentaires qu'engendrera l'augmentation de la contribution fédérale. Nous entendons ne pas modifier nos plans, à condition que le peuple accepte la 9^e révision de l'AVS. En effet, il serait paradoxal que, même si la révision était acceptée, l'AVS ne touche de la Confédération pour 1978 qu'une contribution abaissée de 200 millions de francs (différence entre 9 et 11 %) du seul fait que le référendum présenté par les adversaires de ladite révision a abouti. La 9^e révision ne pouvant pas entrer en vigueur le 1^{er} janvier 1978, l'AVS et l'AI subissent déjà un préjudice considérable, puisqu'elles ne pourront pas bénéficier de recettes supplémentaires ni réaliser des économies estimées à 192 millions de francs. Si la loi relative à la 9^e révision de l'AVS est acceptée par le peuple, la contribution de la Confédération à l'AVS devra donc s'élever à 11 pour cent pour 1978, quand bien même ladite loi ne pourra entrer en vigueur que le 1^{er} janvier 1979. Dans notre budget de 1978, nous avons inscrit un montant de 1078 millions de francs, qui devrait correspondre à ce pourcentage. Nous vous proposons dès lors de faire dépendre le montant de la contribution de la Confédération pour 1978 de l'issue de la votation populaire. Si la révision est rejetée, la contribution s'élèvera en 1978 à 9 pour cent et, si elle est acceptée, à 11 pour cent des dépenses totales de l'assurance.

23 Contribution des cantons à l'AVS (art. 4a)

En vertu des dispositions en vigueur de l'AVS, les cantons doivent verser une contribution globale de 5 pour cent des dépenses de l'assurance jusqu'à la fin de 1977 et de 6,25 pour cent, dès 1978. L'arrêté fédéral du 12 juin 1975 instituant des mesures urgentes n'a pas modifié cette obligation. En revanche, la 9^e révision de l'AVS prévoit le maintien du taux de participation des cantons à 5 pour cent à partir de 1978. Aussi les cantons ont-ils établi leur budget 1978 en tablant sur ce pourcentage. L'augmenter brusquement d'un quart leur causerait des difficultés de taille. Nous vous proposons dès lors de compléter l'arrêté par un article 4a qui fixe la contribution des cantons pour 1978 à 5 pour cent. Le passage de ce taux à 6,25 pour cent se traduirait par une charge supplémentaire de 123 millions de francs.

24 Validité du nouvel arrêté (art. 6, 2^e al.)

Le peuple ne pourra pas se prononcer sur la 9^e révision de l'AVS avant le 28 février 1978.

Si la loi y relative est acceptée, les travaux préparatoires qu'exige son exécution – interrompus au moment où le référendum a été déposé – reprendront. Ces tra-

vaux portent principalement sur la réintroduction de l'obligation de cotiser pour les bénéficiaires de rentes de vieillesse qui exercent une activité lucrative ainsi que sur le réajustement des cotisations à payer par les personnes exerçant une activité indépendante (environ 300 000) et par les non-actifs (quelque 65 000). Ces réformes ne peuvent entrer en vigueur rétroactivement ou au milieu de l'année, qu'au prix d'un surcroît de travail administratif considérable. Il est absolument hors de question de commencer au milieu de l'année à relever progressivement l'âge minimum des épouses donnant droit à des rentes complémentaires et des rentes pour couple. Selon les dispositions transitoires de la 9^e révision de l'AVS (sections III, 1c, et III, 2c), le relèvement de ces limites d'âge doit avoir lieu à la fin de chaque année civile, de manière à faciliter les choses aux assurés et à l'assurance. Tout au plus pourrait-on songer à mettre en vigueur au milieu de l'année les nouvelles dispositions régissant l'exercice de l'action récursoire de l'assurance contre les tiers responsables ou leurs assureurs. Les dispositions finales de la loi révisée ne permettant pas d'avancer la mise en vigueur de certaines prescriptions de cette loi, la 9^e révision de l'AVS ne pourra pas sortir effet avant le 1^{er} janvier 1979, même si le peuple devait l'accepter. Cela signifie que l'arrêté instituant des mesures urgentes ne devra pas seulement être prorogé jusqu'à la date de la votation populaire sur la 9^e révision de l'AVS, mais bien jusqu'au 31 décembre 1978.

Nous ne pensons pas qu'il soit indiqué de prolonger les mesures urgentes actuelles au-delà du 31 décembre 1978. Par contre, si la 9^e révision était rejetée, il y aurait lieu d'arrêter des mesures législatives particulières et de reconsidérer complètement la situation.

25 Clause d'urgence et référendum (ch. II)

L'urgence de la prolongation proposée est évidente. L'arrêté fédéral prolongeant les mesures en question doit entrer en vigueur le 1^{er} janvier 1978 afin que le maintien des rentes à leur niveau actuel puisse se fonder sur une base légale. Bien que la validité de cet arrêté soit limitée à une seule année, celui-ci doit être muni d'une clause le soumettant au référendum facultatif, faute de quoi, conformément à l'article 89^{bis}, 2^e alinéa de la constitution, il perdrait sa validité un an après son adoption par l'Assemblée fédérale, soit vraisemblablement le 15 décembre 1978 au lieu du 31 décembre 1978. Même si le référendum était lancé contre l'arrêté fédéral, celui-ci pourrait en tout cas rester en vigueur jusqu'au milieu de décembre 1978. L'effet qu'exercerait le référendum ne porterait que sur la seconde moitié du mois de décembre 1978.

3 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel

31 Conséquences financières pour la Confédération et les cantons

Nous renvoyons aux commentaires sous chiffres 22 et 23.

32 Effets sur l'état du personnel

Aucun.

33 Charges que l'exécution de l'arrêté imposerait aux cantons et aux communes

La prolongation des mesures urgentes n'entraînera aucun surcoût de travail administratif pour les cantons, les communes et les caisses de compensation des associations professionnelles. En revanche, le «vide juridique» qui résulterait du refus de prolonger la validité de l'arrêté engendrerait probablement une grande insécurité chez tous les intéressés et, par voie de conséquence, un surcoût de travail considérable pour les organes de l'AVS dans les cantons, les communes et les associations professionnelles.

4 Constitutionnalité

Le nouvel arrêté se fonde sur l'article 34^{quater} de la constitution.

**Arrêté fédéral
instituant des mesures urgentes en matière
d'assurance-vieillesse, survivants et invalidité**

Modification du

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu le message du Conseil fédéral du 26 octobre 1977¹⁾,
arrête:*

I

L'arrêté fédéral du 12 juin 1975²⁾ instituant des mesures urgentes en matière d'assurance-vieillesse, survivants et invalidité est modifié comme il suit:

Article premier, 1^{er} al., et art. 2, 1^{er} al.

Les années «1976 et 1977» sont remplacées par «1976 à 1978».

Art. 4, 2^e al. (nouveau)

²⁾Pour 1978, la contribution s'élève à 9 pour cent des dépenses totales. Elle sera de 11 pour cent si le peuple accepte la loi fédérale du 24 juin 1977³⁾ sur la 9^e révision de l'AVS.

Art. 4a (nouveau) Contributions des cantons

Pour 1978, les cantons prennent à leur charge un montant global de 5 pour cent des dépenses au lieu du taux fixé à l'article 103 de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants⁴⁾.

Art. 6, 2^e al.

²⁾Il a effet pour les années 1976 à 1978.

¹⁾ FF 1977 III 585

²⁾ RS 831.100

³⁾ FF 1977 II 949

⁴⁾ RS 831.10

II

¹Le présent arrêté est de portée générale.

²Il est déclaré urgent selon l'article 89^{bis}, 1^{er} alinéa, de la constitution et entre en vigueur le 1^{er} janvier 1978.

³Il est soumis au référendum facultatif conformément à l'article 89^{bis}, 2^e alinéa, de la constitution et a effet jusqu'au 31 décembre 1978.

Message concernant la prolongation des mesures urgentes en matière d'AVS/AI du 26 octobre 1977

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1977
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	46
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	77.068
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	14.11.1977
Date	
Data	
Seite	585-594
Page	
Pagina	
Ref. No	10 101 988

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.