№ 39 497

FEUILLE FÉDÉRALE

115e année Berne, le 3 octobre 1963 Volume II

Paraît, en règle générale, chaque semaine. Prix: **33 francs** par an;
18 francs pour six mois, plus la taxe postale d'abonnement ou de remboursement
Avis: **50 centimes** la ligne ou son espace; doivent être adressés franco
à l'imprimerie des Hoirs C.-J. Wyss, société anonyme, à Berne

8833

MESSAGE

du

Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale relatif à un projet de loi modifiant celle sur l'assurance-vieillesse et survivants, ainsi qu'à l'initiative populaire pour l'augmentation des rentes de l'AVS et de l'AI en vue d'assurer un minimum vital suffisant

(Du 16 septembre 1963)

Monsieur le Président et Messieurs,

Nous avons l'honneur de vous soumettre par le présent message un projet de loi modifiant la loi du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants (AVS), ainsi qu'un projet d'arrêté fédéral concernant l'initiative populaire pour l'augmentation des rentes de l'assurance-vieillesse et survivants et de l'assurance-invalidité en vue d'assurer un minimum vital suffisant.

Première partie

GÉNÉRALITÉS SUR LE DÉVELOPPEMENT DE L'AVS

A. Les demandes de revision et leur examen

La 5e revision de l'AVS est entrée en vigueur en date du 1er juillet 1961. Elle a eu pour effet d'augmenter dans une forte mesure toutes les rentes et a occasionné des dépenses supplémentaires de 380 millions en moyenne par an. Celles-ci étaient de plus de 100 millions supérieures aux charges totales des quatre revisions précédentes (en moyenne annuelle).

Peu après cette importante modification de la loi, de nouvelles requêtes furent présentées en vue d'améliorer une fois de plus l'AVS. A l'appui de

celles-ci, on invoquait la récente accélération de la hausse des salaires et des prix, l'accroissement du fonds de compensation, mais aussi et surtout le fait que la protection offerte aux vieillards continuait à être insuffisante, principalement dans les couches de la population socialement peu privilégiées. L'exposé ci-après montrera quels sont les principaux objets de ces demandes.

I. Les initiatives populaires

Les 7 et 21 juin 1962, le comité suisse des associations cantonales de vieillards, invalides, veuves et orphelins, à Genève, a déposé une initiative populaire ayant pour objet l'augmentation des rentes de l'AVS et de l'AI afin de garantir un minimum d'existence suffisant (FF 1962, II, 165). Elle propose une modification adéquate de l'article 34*quater* de la constitution en vue de permettre aux rentes de l'AVS et de l'AI de fournir des moyens d'existence suffisants et de faire assumer aux pouvoirs publics au moins la moitié des charges totales des régimes considérés. Nous nous prononcerons sur cette initiative dans la quatrième partie du présent message.

Une seconde initiative populaire a été déposée le 12 juillet 1962, (FF 1962, II, 362) par le *Schweizerischer Beobachter*, à Bâle. Cette «Initiative populaire en faveur de rentes AVS et AI mieux adaptées à la situation actuelle et tenant compte du renchérissement» demande une augmentation des rentes par la voie d'une revision constitutionnelle. La rente de vieillesse simple doit s'élever, dès le 1er juillet 1963, à au moins 125 francs par mois; toute rente de vieillesse simple doit atteindre au moins 30 francs de plus qu'en janvier 1960. Une adaptation automatique des rentes à l'indice du coût de la vie sera introduite. La quatrième partie de ce message donnera de plus amples renseignements sur la suite à donner à cette initiative.

II. Les interventions parlementaires

De nombreuses interventions parlementaires ont été faites en vue de la 6e revision. Le Conseil fédéral a accepté d'examiner les postulats (ou les motions transformées en postulats) suivants:

— Schmid Ernst, du 6 octobre 1960, concernant la limite d'âge pour la rente de vieillesse pour couple

— Fuchs, du 28 septembre 1961, concernant les allocations pour impotents aux bénéficiaires des rentes de vieillesse

— Schuler, du 21 mars 1962, concernant l'adaptation des rentes au renchérissement

— Weber Max, du 21 mars 1962, concernant une assurance destinée à compléter les rentes AVS

— Malzacher, du 21 juin 1962, concernant l'assurance facultative des Suisses à l'étranger

— Munz, du 18 septembre 1962, concernant la 6e revision de l'AVS
— Schmid Philipp, du 18 septembre 1962, concernant la 6e revision de l'AVS
— Dafflon, du 25 septembre 1962, concernant les allocations de renchérissement.

Le Conseil national n'a pas encore traité le postulat Vontobel, du 15 mars 1963, concernant le droit aux rentes de vieillesse pour couples.

III. Les autres interventions

Les autorités fédérales et la commission fédérale de l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité (appelée ci-après commission de l'AVS/AI) ont reçu de nombreuses propositions et pétitions d'organismes nationaux, régionaux et locaux qui demandent une modification de la loi sur l'assurance-vieillesse et survivants (appelée ci-dessous LAVS). Nous citons ici les interventions suivantes:

— Mémoire de l'union syndicale suisse et du parti socialiste suisse, remis au Conseil fédéral le 14 septembre 1962. Il propose une nouvelle formule de rente garantissant une amélioration moyenne de 33 à 42 pour cent, ainsi qu'une augmentation des cotisations des assurés et des employeurs et des contributions des pouvoirs publics.
— Pétition de l'alliance de sociétés féminines suisses, adressée le 13 février 1963 au chef du département fédéral de l'intérieur. Cette organisation demande également une augmentation de toutes les rentes, mais sans augmentation des cotisations des assurés et des employeurs; elle propose en outre une adaptation des rentes aux circonstances nouvelles, mais rejette expressément l'adaptation automatique des rentes.
— Pétition du comité hors partis pour des rentes plus élevées de l'AVS. Ce comité, qui avait présenté une initiative populaire lors de la 5e revision, a adressé le 8 mars 1963 au chef du département fédéral de l'intérieur une nouvelle pétition. Il demande que la 6e revision se fasse en deux étapes: une première étape avec programme rapide, suivie d'une revision à longue échéance. La première étape comprendrait les projets de modification suivants: Augmentation des rentes de 25 pour cent; transformation des rentes partielles de la génération transitoire en rentes complètes; changement des conditions d'âge pour les rentes de couples; limitation du fonds de compensation; prestations complémentaires aux nécessiteux.

IV. Les travaux préliminaires de la revision

Ces nombreuses démarches, unanimes à demander un nouveau développement de l'AVS, nous ont décidés à faire examiner, d'abord, la situation financière de base. Cet examen préliminaire a été entrepris par l'office fédéral

des assurances sociales en collaboration avec la sous-commission du bilan technique (issue de la commission de l'AVS/AI). Ensuite de quoi, la commission de l'AVS/AI a été chargée de donner, à l'intention du Conseil fédéral, son préavis sur les possibilités d'une modification de la loi.

Lors de sa séance du 31 octobre 1962, la commission a discuté la question dans ses grandes lignes; elle a créé une sous-commission spéciale pour la 6e revision de l'AVS de 18 membres et l'a chargée de lui présenter jusqu'au mois de juin 1963 le projet d'un rapport au Conseil fédéral. La sous-commission s'est acquittée de cette tâche en traitant toutes les questions qui ont des conséquences financières. L'office fédéral des assurances sociales a élaboré les bases de calcul de la 6e revision avec plusieurs variantes et a fourni à la sous-commission une documentation abondante.

Se fondant sur les décisions de la sous-commission spéciale, l'office fédéral des assurances sociales a élaboré un rapport détaillé et l'a présenté à la commission plénière, qui l'a examiné et approuvé dans sa séance du 7 juin 1963. La commission a tenu une nouvelle séance le 21 juin 1963, au cours de laquelle elle a étudié les problèmes de revision sans portée financière.

Le projet de loi que nous vous soumettons avec ce message est fondé, pour l'essentiel, sur les propositions de la commission de l'AVS/AI. De même, nos commentaires dans la deuxième partie sont inspirés principalement des travaux de cet organe. Là où nous nous sommes écartés des conclusions de la commission, nous le signalons expressément.

B. Les objectifs de la revision

I. La solution suisse du problème de la prévoyance sociale

Abstraction faite des obligations morales et familiales, on recourt généralement 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-pension, de groupe et d'association), l'assurance sociale avec l'aide complémentaire. Cet aspect typiquement suisse des systèmes de prévoyance ne doit pas être modifié par la 6e revision de l'AVS. Il faut, au contraire, développer l'assurance sociale de façon que ses prestations constituent aussi à l'avenir une base et un encouragement pour les deux autres systèmes de prévoyance. La rente AVS, et avec elle la rente AI, doivent donc rester des prestations de base, qui ne peuvent, à elles seules, couvrir les besoins de l'assuré dans les cas de vieillesse, d'invalidité ou de décès.

Toutefois, il est certain qu'aujourd'hui encore, une partie importante de la population compte surtout sur les prestations de base de l'assurance

sociale. De nombreux vieillards, survivants et invalides n'ont pas pu faire assez d'économies, ni conclure des assurances; ils ne bénéficient pas non plus de prestations suffisantes d'une institution de prévoyance professionnelle. Pour pouvoir efficacement leur venir en aide au moyen de l'AVS et de l'AI, il faudrait ou bien augmenter considérablement le taux des prestations de ces assurances, ce qui entraînerait l'abandon du principe de l'assurance de base et nuirait nécessairement aux autres systèmes de prévoyance, ou bien augmenter démesurément les rentes minimales, ce qui équivaudrait pratiquement à adopter le système des rentes unitaires et à octroyer à un grand nombre de personnes non nécessiteuses des prestations excessivement élevées.

La commission de l'AVS/AI, après mûr examen des lacunes existant dans le système actuel et futur de notre sécurité sociale, est parvenue à la conclusion que seule l'allocation de prestations complémentaires aux bénéficiaires nécessiteux de rentes AVS et AI représenterait un développement adéquat de ces assurances; autrement dit, il faudrait créer, parallèlement à une assurance populaire améliorée, un système spécial de prestations garantissant un minimum vital à la partie de la population la moins privilégiée. Nous approuvons, en principe, l'idée de la commission de l'AVS/AI; nous allons examiner maintenant de plus près le double aspect du développement projeté de la prévoyance en faveur de la vieillesse, des survivants et des invalides.

II. Les considérations de principe relatives à l'amélioration de l'AVS

Le fait que l'AVS doit garder, comme cela vient d'être exposé, son caractère d'assurance de base ne signifie pas que le niveau de ses prestations soit déjà déterminé. Le taux d'une rente de base dépend essentiellement des besoins des assurés, de leurs autres possibilités de prévoyance et de la situation financière de l'assurance. A notre avis, la revision actuelle permettra d'améliorer le plus possible les rentes de l'AVS (donc aussi de l'AI), sans pour cela modifier leur structure, tout en utilisant pleinement les ressources financières à disposition.

Cette solution tiendra compte des vœux de revision récemment émis et maintiendra le rôle prépondérant que jouent l'AVS et l'AI dans les œuvres de prévoyance en faveur des vieillards, des survivants et des invalides; bien plus, elle donnera aux prestations de ces assurances, espérons-le, une certaine stabilité pour l'avenir. Les rentes de l'AVS et de l'AI conserveront certes leur valeur intrinsèque et seront adaptées au niveau des salaires et des prix, mais il faudrait renoncer à une modification de leur structure s'il est possible d'assurer aux rentiers, grâce à la prévoyance personnelle et surtout professionnelle, les ressources supplémentaires qui les mettront à l'abri de la misère. Nous montrerons, dans la deuxième partie, quelle sera, dans ses détails, l'amélioration apportée à l'AVS.

III. L'institution de prestations complémentaires

L'amélioration projetée de l'AVS et de l'AI ne suffit donc pas à combler les lacunes qui subsistent dans la protection sociale des vieillards, des survivants et des invalides. Le nombre des personnes âgées qui, malgré la nouvelle revision, n'auront pas des moyens d'existence suffisants sera approximativement de 150000 à 200000. Aussi est-il nécessaire, du point de vue social, de chercher à créer, en plus de la revision de l'AVS proprement dite, un système de prestations complémentaires garantissant le minimum vital à ces classes les moins privilégiées.

Nous avons fait examiner les possibilités juridiques et financières d'instaurer des prestations complémentaires. Du point de vue de la constitution, rien ne s'oppose à la création de ce système apparenté à l'assurance. Toutefois, ces prestations spéciales ne peuvent pas être liées directement aux rentes AVS et AI; leur allocation doit, au contraire, être confiée aux cantons, tout en étant réglée par des prescriptions fédérales, afin qu'elles puissent être combinées avec les prestations d'aide que les cantons ont déjà instituées. C'est pourquoi nous prévoyons d'élaborer un projet de loi spéciale sur ces prestations complémentaires, espérant que cette loi nouvelle, qui complétera la revision de l'AVS, pourra être soumise prochainement aux chambres fédérales, après avoir obtenu l'approbation des cantons.

D'une manière générale, on peut affirmer dès maintenant que les prestations complémentaires devront être réglementées comme un système d'assurance. Le bénéficiaire de rente AVS ou AI aura droit à une prestation qui complétera son revenu déterminant (y compris la rente) jusqu'à une limite de revenu correspondant à un minimum vital. Il s'agira de déterminer encore, jusqu'au moment où sera élaboré le projet de loi spéciale, à quel montant cette limite de revenu devra être fixée; la commission de l'AVS/AI a retenu, pour les personnes seules, le montant de 3000 francs. Selon la proposition de cet organe, la charge financière sera d'environ 170 millions par année; elle sera supportée, dans le cadre de l'assurance, à parts égales par la Confédération et les cantons, ceux-ci se répartissant la charge leur incombant d'après leur capacité financière respective.

L'institution des prestations complémentaires n'est possible que si les cantons acceptent d'y coopérer. Ils joueront un rôle décisif dans l'organisation et le financement de ce système. C'est pourquoi leurs représentants ont été invités à discuter la question avec le département fédéral de l'intérieur. Cette conférence a donné un résultat positif; la réglementation proposée a été, dans ses grandes lignes, approuvée à l'unanimité.

Deuxième partie

L'AMÉLIORATION DE L'AVS

A. Les données de base

I. Le système de rentes en vigueur dans l'AVS

1. La classification des rentes et le droit aux rentes

Le principal objectif de la 6e revision de l'AVS est l'amélioration du système de prestations. Il est dès lors indiqué, pensons-nous, de rappeler brièvement quelle est la structure de ce système en fonction des deux critères prévus dans la loi.

a. La répartition des rentes par catégories repose en principe sur la durée de cotisations et conduit à la classification suivante:

aa. Rentes ordinaires (au moins une année de cotisations est nécessaire).

- Rentes complètes (durée de cotisations complète; pour rentes de vieillesse: personnes nées en 1893 et plus tard)
- Rentes partielles conditionnées par la génération (p. ex. rentes de vieillesse revenant aux personnes nées en 1883 jusqu'en 1892, avec durée de cotisations complète et doublée)
- Rentes dites *pro rata* (rentes partielles dont le droit a pris naissance en 1960 ou plus tard, lorsque la durée de cotisations est incomplète).

bb. Rentes extraordinaires

- Rentes conditionnées par la génération (p. ex. rentes de vieillesse pour personnes de nationalité suisse nées avant le 1er juillet 1883; application des limites de revenus pour les Suisses résidant à l'étranger)
- Rentes non conditionnées par la génération (durée de cotisations inférieure à une année ou rentes *pro rata* plus faibles que le minimum de rentes, c'est-à-dire garantie du minimum en particulier pour les Suisses rentrant au pays; ici, les limites de revenus sont toujours appliquées).

b. La répartition des rentes par genres est fondée en premier lieu sur le risque assuré et en second lieu sur l'état civil, ainsi que le montre la classification ci-après:

aa. Rentes de vieillesse

- Rente de vieillesse simple (âge de retraite pour hommes: 65 ans; pour femmes: 63 ans)
- Rentes de vieillesse pour couple (âge de retraite de l'homme: 65 ans; de l'épouse: 60 ans).

bb. Rentes de survivants

— Rentes de veuves (le cas échéant, allocation unique pour veuves sans enfants de moins de 40 ans, ou alors plus âgées mais dont la durée de mariage a été inférieure à 5 ans)

— Rentes d'orphelins (orphelins de père, de mère, orphelins doubles, âges limites 18, respectivement 20 ans).

2. Le calcul des rentes

a. Le montant de la rente de vieillesse simple complète détermine celui des rentes des autres catégories ou autres genres. Il se calcule sur la base de la cotisation annuelle moyenne (= 4% du revenu moyen de travail). Depuis le 1er juillet 1961, la formule de rente correspondante est la suivante:

450/ x6 (—150), x4(—300), x2(—450), x1(—600)
min. 1080, max. 2400

A la première ligne, figure la règle générale de calcul avec le montant fixe de 450 francs et les quatre facteurs (x6, x4, x2, x1) servant à déterminer le montant variable de la rente au moyen de la cotisation annuelle moyenne (entre parenthèses, les limites des intervalles déterminants pour la décomposition de cette cotisation). Les données de la seconde ligne concernent les rentes minimum et maximum, cette dernière s'obtenant de façon automatique comme le prouve le calcul ci-après.

Nous illustrerons cette règle de calcul à l'aide de l'exemple suivant. Supposé que la cotisation annuelle moyenne s'élève à 400 francs, celle-ci doit d'abord être décomposée selon les limites des différents intervalles, ce qui donne: 150 + 150 + 100 = 400. Dans l'ordre, les trois termes de l'addition doivent être multipliés par 6, 4 et 2, d'où résulte le montant variable: 900 + 600 + 200 = 1700 francs. Compte tenu du montant fixe de 450 francs, la rente de vieillesse simple se monte en l'occurrence à 2150 francs par an (arrondie à 2160 francs dans le barème de rentes).

		Fr.
Preuve de la rente minimum:	montant fixe	450
	montant variable 6 × 105	630
	rente minimum jusqu'au revenu de 2625 francs, soit jusqu'à la cotisation annuelle moyenne de 105 fr.	1 080
Preuve de la rente maximum:	montant fixe	450
	montant variable 6 × 150 = 900	
	4 × 150 = 600	
	2 × 150 = 300	
	1 × 150 = 150	1 950
	rente maximum à partir d'un revenu de 15 000 francs, soit à partir de la cotisation annuelle moyenne de 600 francs	2 400

b. Les rentes des autres catégories se calculent à partir de la rente complète. Le lien entre rente et durée de cotisations est ici mis en évidence, et cela de la façon suivante:

aa. Rentes partielles conditionnées par la génération. La part de la rente complète dépassant la rente minimum n'est accordée qu'à raison du rapport entre la durée de cotisations doublée de la classe d'âge et une durée de cotisations de 20 ans (à l'origine, la classe d'âge aurait dû présenter 20 années entières de cotisations pour avoir droit à la rente complète). Au chiffre ainsi obtenu, on additionne le minimum de rente non réduit.

bb. Rentes *pro rata*. On se fonde ici sur le rapport entre les années effectives de cotisations de l'assuré et celles de sa classe d'âge. Ce rapport, arrondi au vingtième supérieur (cf. tableau 5 de l'annexe), est ensuite multiplié par la rente complète déterminante (dans les cas envisagés ici, le minimum de la rente fait aussi l'objet de la réduction).

cc. Rentes extraordinaires (conçues à l'origine comme rentes transitoires lorsque la durée de cotisations était de 0 année). Elles correspondent au minimum des rentes ordinaires, mis à part les cas où il y a réduction par suite de l'application des limites de revenu.

c. Les rentes des autres genres se calculent toujours à partir de la rente de vieillesse simple de la catégorie en cause. Exprimées en pour-cent de la rente de vieillesse simple, les autres prestations s'élèvent à:

aa. Rentes de vieillesse pour couples = 160 pour cent;

bb. Rentes de veuves = 80 pour cent;

cc. Rentes d'orphelins — simples = 40 pour cent,
— doubles = 60 pour cent.

II. L'évolution démographique et économique

1. Les bases démographiques

L'effectif futur des cotisants et des bénéficiaires de rentes se détermine à partir de certaines hypothèses quant à l'évolution présumée de la population. L'office fédéral des assurances sociales, d'accord avec la sous-commission du bilan technique de la commission de l'AVS/AI, procéda à un nouvel examen détaillé de toutes ces hypothèses.

Le renouvellement de la population est dû aux naissances et à l'excédent migratoire; on trouvera au tableau 1 de l'annexe les données numériques s'y rapportant. Les excédents migratoires résultent, pour une bonne part, de l'immigration des travailleurs étrangers, problème sur lequel nous reviendrons plus loin.

L'évolution de la population totale selon l'âge et le sexe, telle qu'elle découle des hypothèses adoptées, ressort du tableau 2 de l'annexe. Dans

quelque 20 ans, la population de la Suisse sera d'environ 7 millions et vers la fin du siècle de presque 8 millions. Durant les 20 à 30 premières années, le groupe des personnes âgées de 20 à 64 ans surtout marquera une augmentation absolue notablement plus forte que celle du groupe des personnes de plus de 65 ans, ce qui entraînera des rentrées de cotisations supplémentaires, avant tout de la part des travailleurs étrangers.

Le développement de la population, tel qu'il est envisagé ici, exerce une influence directe sur les effectifs futurs de cotisants et de bénéficiaires, lesquels sont indiqués au tableau 3 de l'annexe. Les cotisants devraient bientôt être au nombre de plus de 3 millions et les bénéficiaires de rentes (les couples étant comptés chacun pour deux personnes) atteindre sous peu 1 million.

2. Les conditions de revenus

Les hypothèses qui concernent l'évolution future de la somme annuelle des revenus du travail, somme résultant du produit: «nombre des cotisants × revenu moyen du travail par tête», sont d'une importance capitale pour l'estimation des cotisations encaissées par l'AVS.

L'évolution de l'effectif des cotisants résulte des bases démographiques, alors que celle du revenu moyen du travail dépend de l'indice des cotisations AVS. Si l'on part de l'hypothèse que la cotisation AVS moyenne par tête (= 4% du revenu moyen du travail) était égale à 100 en 1948, la statistique de 1960 par exemple montre que, depuis lors, cette cotisation a augmenté de 50 pour cent et qu'ainsi l'indice a atteint le niveau de 150 points. Pour 1962, on peut estimer l'indice à 172 points et les comptes mensuels dont on dispose déjà pour 1963 font présager que le niveau de 190 points sera alors dépassé. Pour 1965, l'indice des cotisations pris en compte s'élève à 203 points, ce qui représente une hausse des salaires moyens de 6 pour cent en l'espace de deux ans. Une augmentation de 3 pour cent par an pendant la période envisagée, correspond à peu près à l'accroissement réel moyen des salaires annuels enregistré depuis 15 ans.

Pour ce qui concerne l'évolution des salaires après 1965, la commission de l'AVS/AI est partie de l'hypothèse que l'indice des cotisations continuerait à croître pour atteindre en 1970 le niveau de 235 points, ce qui représente une hausse de 15 pour cent en 5 ans, ou de 3 pour cent en moyenne par an. A partir de 1970, l'indice a été maintenu à 235 points dans les estimations, ce qui a donné naissance au modèle statique de calcul, où tant les cotisations que les rentes sont stabilisées au niveau prévu pour la revision projetée.

Il y a lieu de penser que même après 1970 l'indice des cotisations poursuivra sa marche ascendante. Mais dans ce cas, une nouvelle adaptation des rentes pourrait peut-être devenir bientôt nécessaire. Les recettes supplémentaires résultant d'un indice élevé de cotisations devraient alors être

mises en réserve en vue de cette adaptation, si l'on ne veut pas pratiquer la politique consistant à anticiper sur les recettes futures. Afin d'illustrer les liens entre une évolution plus poussée des salaires et l'ajustement des rentes qu'elle rend ainsi possible, les estimations ont aussi été établies d'après un modèle dynamique, sur lequel nous reviendrons plus loin (C, II, 2).

Le tableau 1* ci-après indique quelle sera l'évolution selon le modèle statique adopté par la commission de l'AVS/AI. On y constate que l'accroissement des salaires moyens exerce sur l'augmentation des recettes de cotisations une influence plus forte que l'évolution suivie par l'effectif des cotisants. De 1948 à 1965, par exemple, les rentrées de cotisations tripleront presque; durant le même laps de temps, les effectifs n'augmenteront qu'à peine de 50 pour cent, alors que les salaires moyens marqueront une hausse de plus de 100 pour cent.

Evolution des revenus du travail et des cotisations

Modèle statique

(jusqu'en 1962: résultats des comptes)

Tableau 1*

Années	Sommes annuelles en millions		Indices (1948 = 100)		
	Revenus du travail	Cotisations (4%)	Sommes annuelles	Effectif des cotisants	Moyennes des «salaires» (indice des cotisations)
1948	10 450	418	100	100 (1)	100 (2)
1960	20 000	798	191	127	150
1962	25 100	1 005	240	140	172
1965	30 600	1 225	293	144	203
1970	38 000	1 518	364	155	235
1975	39 000	1 559	373	159	235
1980	40 200	1 610	385	164	235
1985	41 400	1 654	396	169	235
Moyennes annuelles:					
1965–1984	37 600	1 504	360	157	229
durée illimitée	40 200	1 609	385	168	230

(1) Effectif initial: 2,1 millions de personnes.
(2) Revenu moyen du travail: 4980 francs en 1948.

Pour les considérations que l'on trouvera un peu plus loin et qui sont fondées sur des estimations à court terme, il est important de constater qu'au cours de la période de 1965 à 1984 les rentrées de cotisations devraient être en moyenne d'environ 1,5 milliard par an. Relevons d'emblée que sur cette somme plus de 200 millions proviennent des ouvriers étrangers. Nous aurons l'occasion de montrer quelles pourraient être sur les finances de l'AVS les répercussions de la perte éventuelle de cet élément des cotisations.

Mais il serait aussi loisible de concevoir qu'au cours des années 1965 à 1970 la hausse du niveau des salaires sera moins accentuée qu'avec les hypothèses de la commission de l'AVS/AI et que les heures supplémentaires, prises en compte dans le niveau général des salaires, viendront à être supprimées. A la suite de nouvelles recherches, on constate toutefois que même des évolutions de ce genre permettent de s'attendre à une somme de cotisations de 1,5 milliard en moyenne par an pour la période de 1965 à 1984, à condition que les salaires réels augmentent encore d'environ 2 pour cent pendant 5 ans après 1970. Cette hypothèse est considérée comme plausible par des spécialistes des sciences économiques. Des hypothèses par trop optimistes pour les années 1965 à 1969 se corrigeront ainsi obligatoirement après 1970; nous pourrons par conséquent continuer à fonder nos considérations sur les bases de calcul utilisées par la commission de l'AVS/AI.

Les répartitions des cotisants et des bénéficiaires de rentes selon leurs revenus déterminants constituent, elles aussi, des éléments de calcul importants sur le plan économique. Les données numériques s'y référant sont consignées au tableau 2* ci-après.

Répartition des cotisants et de la somme des cotisations selon le revenu du travail

(hommes de nationalité suisse, indice des cotisations selon tableau 1*)

Tableau 2*

Revenu annuel du travail, en francs	Répartition en pour-mille					
	Cotisants			Somme des cotisations		
	1948	1960	1965	1948	1960	1965
jusqu'à 5 000	455	246	188	181	56	30
5 000 à 10 000	406	371	211	455	292	123
10 000 à 15 000	90	240	311	174	291	293
15 000 à 20 000	27	76	147	74	122	193
20 000 à 30 000	15	43	95	62	100	161
30 000 et plus	7	24	48	54	139	200
Total	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000

Il ressort clairement de ces données que plus l'indice des cotisations croît, plus les cotisants ont tendance à passer dans des classes de revenus élevés. Nous examinerons plus loin sous B, I, 1, *b*, quelle est la signification de ce décalage dans le calcul des rentes futures.

III. La situation financière de l'AVS

1. L'évaluation à longue échéance

Pour permettre de surveiller l'équilibre financier, l'article 92, LAVS, prescrit que le Conseil fédéral fera établir au moins tous les dix ans un bilan technique de l'assurance. En vertu de cette disposition, nous avons invité le 25 avril 1962, l'autorité compétente à dresser un bilan. Les estimations établies à l'aide des nouvelles bases de calcul, esquissées plus haut, donnèrent quant à l'évolution des finances les résultats indiqnés au tableau 6 de l'annexe. On en a tiré le bilan technique qui est présenté au tableau 3* ci-après sous forme de budget moyen à longue échéance.

Budgets moyens de durée illimitée à partir du 1er janvier 1965 selon la réglementation en vigueur

Moyennes annuelles en millions — Tableau 3*

Articles du budget	Bases 1951/1960 (taux d'intérêt 3%)	Nouvelles bases de calcul (taux d'intérêt 3¼%) avec participation .. des pouvoirs publics	
		minimum(1)	maximum(2)
A. Actif			
a. Fonds de compensation (intérêts)	199	230	230
b. Cotisations (4%) . . .	1 007	1 609	1 609
c. Pouvoirs publics. . . .	425	528	1 839
	1 631	2 367	3 678
B. Passif	1 839	2 260	2 260
C. Excédent d'actif	– 208	107	1 418

(1) Pouvoirs publics selon réglementation en vigueur/jusqu'en 1967: 160 millions, 1968-1977: 280 millions, dès 1978: ¼ des dépenses.

(2) Pouvoirs publics selon limite constitutionnelle maximum: ½ des dépenses (après avoir affecté l'excédent d'actif à l'amélioration des prestations).

Les deux premières colonnes de ce tableau permettent d'établir une comparaison entre les résultats obtenus à l'aide des anciennes et des nouvelles bases de calcul. La principale différence réside dans la somme des cotisations pour lesquelles on a porté en compte, conformément aux données du tableau 1* ci-dessus, le montant de 1,6 milliard en moyenne annuelle, au

lieu de 1 milliard comme jusqu'ici. Quant aux autres écarts, ils sont dus aux nouvelles bases démographiques, ainsi qu'au taux d'intérêt plus élevé. Le nouveau taux de 3¼ pour cent correspond au rendement net enregistré ces derniers temps pour l'ensemble des placements du fonds de compensation.

Le budget moyen calculé à l'aide des nouvelles bases est présenté dans le tableau 3* sous forme de deux variantes pour ce qui a trait aux contributions dues par les pouvoirs publics. Si l'on se fonde sur la réglementation minimum telle qu'elle est prévue à l'article 103 LAVS, les pouvoirs publics auraient à fournir en moyenne 528 millions par an, ce qui représente environ 23 pour cent des dépenses futures. Supposé, au contraire, que l'on fasse intervenir la participation maximum prévue par la constitution, selon laquelle la Confédération et les cantons peuvent conjointement prendre en charge la moitié des dépenses, même après que les prestations auront été améliorées dans la mesure ainsi permise, les contributions totales des pouvoirs publics se monteraient à 1839 millions.

Suivant l'importance des sommes mises à la disposition de l'AVS par les pouvoirs publics, l'excédent de recettes variera entre 107 et 1418 millions en moyenne par an. Si l'on rapporte ces excédents à la dépense annuelle moyenne de 2260 millions, on se rend compte qu'ils permettraient d'améliorer les rentes à raison de 5 pour cent au moins et d'environ 60 pour cent au plus. Toute augmentation des rentes qui demeure à l'intérieur de ces limites est admissible du point de vue constitutionnel. Le financement d'une hausse sensible des prestations exigerait ainsi, tôt ou tard, une augmentation des contributions dues par les pouvoirs publics.

Pour juger à longue échéance de la situation financière, il convient de considérer également quelle pourra être l'évolution du fonds de compensation, telle qu'elle apparaît dans le tableau 6 de l'annexe. A fin 1962, le fonds était porté en compte pour une valeur d'environ 6,3 milliards. Sans la revision du système actuel des prestations, les excédents de recettes augmenteraient d'année en année, si bien que le fonds de compensation doublerait exactement en l'espace de 10 ans et atteindrait ainsi 13 milliards. Et 10 ans plus tard, soit à fin 1982, les 20 milliards seraient déjà dépassés. On en déduit qu'une amélioration sensible des rentes peut être financée sans qu'il faille augmenter les cotisations des assurés et des employeurs.

2. L'évaluation pour la période de 1965 à 1984

La commission de l'AVS/AI a établi, en plus du budget à longue échéance, encore un autre budget mais à court terme, valable pour une période de 20 ans s'étendant de 1965 à 1984. Les estimations à longue échéance permettent d'élaborer une planification donnant une direction générale, alors que les évaluations à court terme assurent une planification plus exacte pour un proche avenir.

Cette remarque vaut pour les quatre principaux éléments du budget de l'AVS, à savoir le fonds de compensation, les cotisations des assurés et des employeurs, les contributions dues par les pouvoirs publics et les charges annuelles. Ainsi que nous l'avons montré sous chiffre II, 2, on peut s'attendre pour la période de 1965 à 1984 à une somme annuelle moyenne de cotisations de 1,5 milliard. Les dépenses annuelles sont en moyenne du même ordre de grandeur. Enfin, pour ce qui est du fonds de compensation et des contributions publiques, on peut concevoir deux variantes, l'une minimum, l'autre maximum.

Pour le fonds de compensation, les deux variantes diffèrent suivant la mesure dans laquelle les intérêts sont mis à contribution. On peut estimer qu'à fin 1964 le fonds de compensation se montera à quelque 7,2 milliards; au taux de $3^1/_4$ pour cent, ses intérêts représentent environ 230 millions par an. En affectant lesdits intérêts chaque année au financement des dépenses, le fonds se maintiendra à son niveau initial, à condition toutefois d'utiliser au fur et à mesure les cotisations versées par les assurés et les employeurs, de même que les contributions dues par les pouvoirs publics. Si, au contraire, on renonce totalement à faire usage des intérêts, ceux-ci resteront chaque année dans le fonds; ce dernier aura doublé dans ces conditions jusqu'à la fin de la période de 20 ans et atteindra le chiffre de 13,7 milliards.

La variante minimum, quant aux contributions des pouvoirs publics, résulte des dispositions légales en vigueur, telles qu'elles sont esquissées dans la note 1 du tableau 3* ci-dessus. Pour les 20 prochaines années, ces contributions sont estimées à 305 millions en moyenne par an. Si l'on tient compte dans leur totalité des ressources fiscales qui sont déjà disponibles aujourd'hui, on peut ajouter au montant ci-dessus quelque 80 millions, même si l'on en reste pour les cantons aux 53 millions qu'ils ont jusqu'alors versés chaque année à l'AVS.

Les recettes supplémentaires de 80 millions dont il vient d'être question proviennent uniquement de l'imposition du tabac et des eaux-de-vie, d'où la Confédération tire ses ressources pour financer sa contribution à l'AVS. Les chiffres du tableau 4* fournissent les renseignements nécessaires pour l'estimation des recettes futures.

Il n'est certes pas exagéré d'escompter des rentrées de 280 millions en 1965. Rappelons encore à ce propos que l'imposition du tabac et de l'alcool avait rapporté 120 millions en 1948 contre 240 en 1962, ce qui représente un accroissement annuel de 8,5 millions. Si l'on se contente pour les estimations d'une augmentation annuelle de 6 millions, le produit de cette imposition passerait au cours de la période de 1965 à 1984 de 280 à environ 400 millions, soit une recette annuelle moyenne de 330 millions pour l'AVS. En y englobant la quote-part des cantons de 53 millions, il

Fonds spécial de la Confédération pour l'AVS

Montants en millions — Tableau 4*

Rubriques du compte	Résultats des comptes			Estimations	
	1960	1961	1962	1963	1964
Etat du fonds, en début d'année	619	724	833	966	1 114
Imposition du tabac et de l'alcool	212	216	240	255	270
	831	940	1 073	1 221	1 384
Virements à l'AVS (1)	107	107	107	107	107
Etat du fonds, en fin d'année	724	833	966	1 114	1 277

(1) Somme totale à la charge des pouvoirs publics: 160 millions, dont un tiers, soit 53 millions, versé par les cantons.

devient possible de porter dans le budget moyen maximum un total de 383 millions à titre de contributions des pouvoirs publics.

A l'aide de ces données, on peut dès lors établir les deux budgets moyens à court terme dont il a été question plus haut; les résultats obtenus figurent au tableau 5* ci-après.

Budget moyen pour la période de 1965 à 1984 selon la réglementation en vigueur

Moyennes annuelles en millions — Tableau 5*

Articles du budget	Utilisation des intérêts et contributions des pouvoirs publics	
	Minimum	Maximum
A. Recettes		
a. Intérêts	—	230
b. Cotisations (4%)	1 504	1 504
c. Pouvoirs publics.	305 (1)	383 (2)
	1 809	2 117
B. Dépenses	1 536	1 536
C. Excédent de recettes	273	581

(1) Réglementation en vigueur; cf. tableau 3*, note 1.
(2) Confédération: produit de l'imposition du tabac et de l'alcool, 330 millions en moyenne / Cantons: 53 millions.

L'excédent annuel de recettes dépend avant tout des hypothèses extrêmes adoptées. Ainsi, lorsque les intérêts ne sont pas utilisés et si l'on se contente de prévoir que les pouvoirs publics verseront les contributions actuellement prévues, l'excédent de recettes se montera à 273 millions par an. Supposé, en revanche, que tous les intérêts soient utilisés et que les pouvoirs publics payent quelque 80 millions de plus que jusqu'alors, l'excédent passera dans ce cas à 581 millions.

Ces excédents, rapportés à la dépense annuelle moyenne de 1536 millions, montrent qu'il serait possible d'améliorer les prestations dans une mesure d'environ 20 à 40 pour cent. Ces deux pourcentages se situent à l'intérieur des limites de 5 et de 60 pour cent déterminées selon la méthode dite à longue échéance et répondent par conséquent aussi aux dispositions de la constitution.

Lors de ses travaux, la commission de l'AVS/AI s'est inspirée de ces taux de 20 à 40 pour cent donnant la mesure de l'amélioration possible des rentes. L'opinion prédominante était cependant que le fonds de compensation ne saurait croître sensiblement au cours des vingt prochaines années et devrait représenter à la fin de la période envisagée environ le triple d'une dépense annuelle. C'était du même coup s'exprimer en faveur d'une amélioration des rentes dépassant sensiblement la limite inférieure de 20 pour cent mentionnée plus haut. Nous nous rallions d'autant plus volontiers à cette conception que nous avions déjà envisagé une stabilisation du fonds de compensation au niveau de 6 à 7 milliards lors de la 5e revision.

B. Les lignes générales du projet de revision

I. L'augmentation des rentes

1. L'amélioration des rentes complètes

a. L'augmentation des rentes complètes en cours constitue le problème central de la revision tant du point de vue social et politique qu'actuariel. Ce sont surtout les bénéficiaires de rentes actuels qui ont le plus besoin d'une augmentation de leur prestation à la suite du renchérissement du coût de la vie intervenu depuis la 5e revision de l'AVS, étant donné que la plupart d'entre eux n'ont pas la possibilité de compenser d'une autre manière ledit renchérissement. C'est aussi en fonction du taux d'augmentation choisi que s'établira la formule de rente applicable aux cas de rentes futurs.

Pour fixer le taux d'augmentation, la commission de l'AVS/AI a examiné diverses variantes, prévoyant une augmentation des rentes de

20 et 40 pour cent. Finalement, elle s'est prononcée à l'unanimité en faveur d'une augmentation générale des rentes d'un tiers. Au surplus, elle fut d'avis que les rentes devaient être augmentées selon un taux relativement uniforme, c'est-à-dire que l'augmentation d'un tiers retenue ne constituerait pas seulement une augmentation moyenne, mais profiterait à chaque bénéficiaire de rente. Il est actuellement possible d'augmenter les rentes selon un taux uniforme, car les bases nécessaires ont été créées lors de la 5e revision. A cette occasion, en effet, les rentes correspondant aux classes moyennes de revenus ont été améliorées dans la mesure où, lors des revisions précédentes, elles avaient été négligées au profit des rentes partielles. Une augmentation uniforme des rentes en cours n'était pas possible auparavant.

Nous sommes persuadés que la proposition de la commission de l'AVS/AI répond aux besoins sociaux actuels. Il ne faut pas perdre de vue que, lors de la 5e revision de l'AVS, les rentes ont été fixées en fonction des salaires de l'année 1960 et d'après un indice des cotisations de 150 points. Etant donné que cet indice approche déjà de 200 points et qu'il franchira d'ici peu cette limite, il importe de fixer le montant des nouvelles rentes en fonction d'un indice de 200 points au moins si l'on veut obtenir que la perte du revenu du travail soit compensée dans une proportion acceptable.

L'augmentation uniforme d'un tiers, telle qu'elle est proposée, correspond exactement à la hausse des salaires moyens intervenue entre 1960 et 1965. Cela ne signifie pas toutefois que les rentes puissent être, dans chaque cas, adaptées exactement à la situation des salaires. Au contraire, il faut maintenant déjà s'accommoder du fait que leur niveau sera quelque peu inférieur à celui des revenus du travail, étant donné que le financement des rentes revisées (indice 200) est fondé sur un niveau de salaires correspondant à un indice de cotisations de 235, tout comme le financement du système actuel (indice des rentes 150) repose sur un indice de cotisations de 175 points.

b. La nouvelle formule de rente complète doit être établie de telle sorte que les rentes qui prennent naissance à partir de l'entrée en vigueur de la 6e revision profitent également d'une amélioration d'un tiers au moins. En outre, il faut tenir compte, lors de l'établissement de la formule, du passage des cotisants dans les classes supérieures de revenus (cf. Chapitre A, section II, 2). La nouvelle formule pour la rente complète de vieillesse simple, reproduite ci-après, répond à cette double exigence. Compte tenu de la représentation symbolique commentée au chapitre A, section I, 2 et d'un taux de cotisations inchangé de 4 pour cent, elle est la suivante:

1000/ x4(—400), x2(—700)
min. 1500, max. 3200

Les preuves pour le minimum et le maximum démontrent on ne peut mieux la nouvelle structure de la formule de rente; nous les indiquons ci-après:

		Fr.
Rente minimum:	montant fixe	1 000
	montant variable 4 × 125	500
	minimum jusqu'à un revenu de 3125 francs, soit jusqu'à une cotisation annuelle moyenne de 125 francs	1 500
Rente maximum:	montant fixe	1 000
	montant variable 4 × 400 = 1 600	
	2 × 300 = 600	2 200
	maximum à partir d'un revenu de 17 500 francs ou d'une cotisation annuelle moyenne de 700 francs	3 200

Pour mieux comprendre la nouvelle formule de rente, on retiendra encore les quelques explications complémentaires résumées ci-après:

— Le nouveau minimum s'élève à 1500 francs par année. En augmentant strictement d'un tiers le minimum actuel de 1080 francs, on arriverait à 1440 francs seulement. Le nouveau minimum a donc été arrondi dans une faible mesure (60 fr.).

— Le nouveau maximum s'élève à 3200 francs par année; il correspond à un revenu maximum constitutif de rente de 17 500 francs par année, en moyenne. Le maximum actuel de 2400 francs a donc été augmenté exactement d'un tiers, tandis que le revenu maximum constitutif de rente actuel (15 000 fr.) n'a subi qu'une augmentation de 17 pour cent; pour obtenir une augmentation équivalente, il aurait fallu le porter à 20 000 francs. Cette différence provient de la simplification apportée à la formule de rente, comme nous le verrons ci-après; elle correspond mieux d'ailleurs à la formule de rente primitive, adoptée en 1948.

— Les quatre intervalles de progression de la formule actuelle ont été ramenés à deux dans la nouvelle formule de rente, les facteurs 1 et 6 ayant été supprimés. La suppression du facteur 6 est compensée par une nette augmentation du montant fixe. Par rapport à celle de 1961, la nouvelle formule de rente comporte donc une simplification de structure, comme c'était déjà le cas en 1948. Si les rentes devaient un jour être adaptées à nouveau, il y aurait lieu d'envisager une formule ne comportant plus qu'un seul facteur, ce que souhaitent divers milieux.

Lors de l'utilisation de la nouvelle formule de rente, on n'oubliera pas que l'on a déjà tenu compte du déplacement des cotisants vers les classes

supérieures de revenu (cf. tableau 2*), en décalant les intervalles de progression et en augmentant le revenu maximum constitutif de rente. Le fait que le revenu du travail a doublé depuis 1948 n'influe que dans une mesure relativement faible la cotisation annuelle moyenne, car les cotisations perçues au cours des années où le niveau des salaires était bas font baisser sensiblement la cotisation moyenne, en sorte que le déplacement indiqué plus haut se fera à peine sentir au cours des prochaines années. La cotisation annuelle moyenne servant à fixer une rente qui prend naissance en 1965 subit une augmentation de 36 pour cent seulement, alors que les salaires ont augmenté de 100 pour cent pour la seule période professionnelle de 1948 à 1965. La cotisation annuelle moyenne n'est donc plus en rapport avec le salaire acquis à la fin de la période où cesse l'obligation de cotiser et ne tient pas suffisamment compte du niveau actuel des salaires.

Si l'on calculait les rentes en partant d'une cotisation annuelle moyenne aussi faible, on obtiendrait, selon la nouvelle formule, une augmentation inférieure à un tiers. Il semble dès lors indiqué de revaloriser, dans une certaine mesure tout au moins, les cotisations des années antérieures. La commission de l'AVS/AI estime qu'il est indispensable de revaloriser d'un tiers les cotisations versées jusqu'à fin 1964, si l'on veut que les rentes calculées d'après la nouvelle formule subissent également une augmentation d'un tiers. Nous ne pouvons que faire nôtre la proposition de ladite commission, cela d'autant plus qu'une telle mesure avait été envisagée déjà en 1945 par la commission fédérale d'experts pour l'introduction de l'AVS, pour le cas où une hausse sensible des salaires et des prix interviendrait.

Le graphique nº 1 en annexe montre comment il est possible de passer de la formule de 1961 à la nouvelle formule de rente en utilisant la technique mathématique de la dilatation. En particulier, les effets de la revalorisation des cotisations (d'un tiers) sont représentés par deux flèches. Le graphique nº 3 indique les rapports entre les divers genres de rentes. Pour le surplus, on se référera au tableau 4 de l'annexe, où sont mentionnés, pour chaque genre de rentes, les nouveaux taux de rentes annuels et mensuels.

c. L'amélioration des rentes atteint dans chaque cas particulier et pour toutes les classes de revenus une ampleur importante du point de vue social puisqu'elle varie, pour les rentes de vieillesse, entre 35 francs par mois au minimum pour les personnes vivant seules et plus de 100 francs par mois au maximum pour les couples. Pour plus de détails à ce sujet, on se référera au tableau 6* ci-après.

A cet égard, il y a lieu de relever encore que le renchérissement du coût de la vie, qui s'est encore accru depuis 1961, est, en valeur absolue, entièrement compensé, et cela à peu près dans la même mesure que les salaires annuels compris entre 5000 et 15 000 francs. Il n'est dès lors pas surprenant que l'augmentation des rentes de $33^1/_3$ pour cent soit nettement supérieure

Augmentation des rentes de vieillesse

Tableau 6*

Revenu annuel moyen en francs (1)		Rente de vieillesse simple en francs			Rente de vieillesse pour couple en francs			Augmentation en %
Effectif	Revalorisé (2)	Réglementation en vigueur (3)	Projet de revision (4)	Augmentation	Réglementation en vigueur (3)	Projet de revision (4)	Augmentation	
1	2	3	4	5	6	7	8	9
2 343	*3 125*	1 080	1 500	420	1 728	2 400	672	39
2 625	3 500	1 080	1 560	480	1 728	2 496	768	44
3 000	4 000	1 170	1 640	470	1 872	2 624	752	40
4 000	5 333	1 390	1 853	463	2 224	2 965	741	33
5 000	6 667	1 550	2 067	517	2 480	3 307	827	33
6 000	8 000	1 710	2 280	570	2 736	3 648	912	33
7 000	9 333	1 870	2 493	623	2 992	3 989	997	33
8 000	10 667	1 990	2 653	663	3 184	4 245	1 061	33
9 000	12 000	2 070	2 760	690	3 312	4 416	1 104	33
10 000	13 333	2 150	2 867	717	3 440	4 587	1 147	33
12 500	16 667	2 300	3 133	833	3 680	5 013	1 333	36
13 125	*17 500*	2 325	3 200	875	3 720	5 120	1 480	38
15 000	20 000	2 400	3 200	800	3 840	5 120	1 280	33

(1) Les limites des salaires moyens formateurs de rente sont indiquées en italique.
(2) Les cotisations versées avant l'entrée en vigueur de la 6e revision sont revalorisées à raison de 1/3.
(3) Rentes calculées sur la base de la colonne 1.
(4) Rentes calculées sur la base de la colonne 2.

au renchérissement du coût de la vie qui, depuis 1961, a augmenté de 8 pour cent en valeur relative.

d. Les prestations de l'AVS améliorées demeurent des rentes de base, ainsi qu'il ressort du tableau 7* ci-après. Pour l'essentiel, en effet, les rentes ne subissent pas d'augmentation par rapport aux revenus du travail existant au moment de l'ouverture du droit à la rente (cf. tableau 1*).

Les pourcentages figurant dans ce tableau expliquent aussi la raison profonde pour laquelle les nouvelles rentes AVS, ajoutées aux prestations des caisses de pension, n'entraîneront pratiquement aucune surassurance.

Rentes de vieillesse en pourcentage du revenu du travail

Tableau 7*

Revenu annuel moyen en francs		Rente de vieillesse simple		Rente de vieillesse pour couple	
Effectif	Revalorisé (1)	Réglementation en vigueur (2)	Projet de revision (3)	Réglementation en vigueur (2)	Projet de revision (3)
1	2	3	4	5	6
2 500	3 333	43	46	69	74
5 000	6 667	31	31	50	50
7 500	10 000	26	26	42	42
10 000	13 333	22	22	34	34
12 500	16 667	18	19	29	30
15 000	20 000	16	16	26	26

(1) Les cotisations versées avant l'entrée en vigueur de la 6e revision sont revalorisées à raison de $^1/_3$.
(2) Rentes en % de la colonne 1.
(3) Rentes en % de la colonne 2.

Dès lors, et contrairement à ce qui fut le cas lors de l'instauration de l'AVS en 1948, la revision de l'AVS ne posera aucun problème en matière de reconnaissance d'institutions d'assurance. De plus, place est laissée pour la création de nouvelles caisses de pension, qui disposeront encore d'un large champ d'activité.

2. L'amélioration des autres catégories de rentes

a. Ainsi qu'il a été relevé au début de ce message, les montants des rentes extraordinaires correspondent aux taux minimums des rentes ordinaires. Il n'y a pas de motifs de modifier cette relation, si bien que l'on peut lire les nouveaux montants sur la première ligne du tableau 4 de l'annexe. L'amélioration relative des rentes dépasse ici la proportion d'un tiers, car le taux théoriquement exact de la rente de vieillesse simple minimale augmentée (1440 fr.) a été arrondi à 1500 francs par année. L'amélioration est ainsi de 39 pour cent environ.

Il paraît souhaitable de compléter l'augmentation des rentes par une adaptation des limites de revenu, lesquelles ne trouveront application à l'avenir que dans un nombre restreint de cas, notamment à l'égard des personnes rapatriées pouvant prétendre une rente *pro rata* inférieure à la rente extraordinaire. La réforme proposée au tableau 8* ci-après, qui prévoit une élévation des limites d'un tiers, est justifiée. Par voie de conséquence, il conviendra d'augmenter les chiffres du règlement d'exécution relatifs à la part de fortune qui n'est pas prise en compte.

Limites de revenus concernant les rentes extraordinaires

Montants en francs — Tableau 8*

Genres de rentes	Réglementation en vigueur		Projet de revision	
	Limites légales (1)	Limites effectives	Limites légales (1)	Limites effectives
Rente de vieillesse simple et rente de veuve . .	3 000	4 500	4 000	6 000
Rente de vieillesse pour couple	4 800	7 200	6 400	9 600
Rentes d'orphelins . .	1 500	2 250	2 000	3 000

(1) Se rapportent à la prise en compte du revenu effectif à raison des $^2/_3$.

b. La commission de l'AVS/AI unanime recommande de remplacer les rentes partielles conditionnées par la classe d'âge par des rentes complètes. Plusieurs requêtes insistent également sur ce point. On peut résumer comme suit les principaux arguments en faveur d'une telle réforme:

L'effectif des bénéficiaires de rentes partielles est encore élevé alors que les rentes qui leur sont allouées sont relativement faibles. Ce sont là, du point de vue de la politique sociale, deux motifs importants de revision. En 1965, il y aura encore 200 000 rentiers de cette catégorie, dont 95 pour cent font partie des classes d'âge 1883 à 1892. La statistique des rentes montre en outre que la valeur moyenne des rentes complètes actuellement en cours excède de 35 pour cent environ celle des rentes partielles en question. Les bénéficiaires des rentes partielles sont dès lors plus sensibles au renchérissement du coût de la vie que ceux des rentes complètes. Rien de surprenant aussi qu'une amélioration des rentes soit réclamée avec beaucoup d'insistance surtout par les rentiers de cette catégorie.

On ne fait pas violence à la justice du moment que les plus jeunes de ces rentiers souffrent une réduction de leur rente depuis plus de 8 ans déjà, alors que les plus anciens d'entre eux endurent celle-ci depuis même 17 ans. D'autre part, les personnes nées en 1893 qui comptent 10 années de cotisations touchent des rentes complètes et sont par conséquent déjà favorisées par rapport aux classes d'âge qui sont tenues de cotiser pendant 45 ans, tout comme les rentiers n'ayant qu'une à deux années de cotisations l'étaient par rapport à ceux qui ont eu 10 années de cotisations à payer.

L'amélioration proposée se justifie encore plus dès l'instant où l'on envisage d'introduire dans l'AVS un système de prestations complémentaires, qui permettra d'allouer aux personnes qui touchent des rentes

trop faibles des sommes plus importantes. Dans bien des cas, le remplacement des rentes partielles par des rentes complètes rendra inutile l'allocation d'une aide complémentaire.

Les conséquences financières de l'amélioration projetée sont peu importantes. La charge supplémentaire annuelle moyenne sera, à long terme, d'environ 11 millions et de 22 millions dans le budget moyen des 20 premières années, ce qui représente un accroissement des charges d'environ 1,5 pour cent. La charge supplémentaire se fera surtout sentir au cours des prochaines années; ainsi, pourra-t-on freiner sensiblement le gonflement du fonds de compensation.

Quand bien même la simplification envisagée n'aura pas une grande importance financière, les améliorations individuelles qui en résulteront seront fort sensibles. Les rentes partielles seront tout d'abord transformées en rentes complètes conformément à la formule de rente actuelle, puis subiront l'augmentation générale d'un tiers. Le tableau 9* ci-après montre comment les rentes de vieillesse simples profiteront de cette double amélioration.

Augmentation des rentes partielles

Montants en francs — Tableau 9*

Détermination de l'échelle			Salaire annuel moyen	Rente de vieillesse simple		
Année et semestre de naissance	Durée de cotisations, en années	Numéro de l'échelle de la rente partielle (1)		Réglementation en vigueur		Projet de revision Rente complète (2)
				Rente partielle	Rente complète	
1885 1er semestre	2½	5	5 000	1 198	1 550	2 067
			10 000	1 350	2 160	2 880
			15 000	1 450	2 400	3 200
1887 2e semestre	5	10	5 000	1 315	1 550	2 067
			10 000	1 620	2 160	2 880
			15 000	1 740	2 400	3 200
1890 1er semestre	7½	15	5 000	1 433	1 550	2 067
			10 000	1 890	2 160	2 880
			15 000	2 070	2 400	3 200

(1) Durée de cotisations doublée.
(2) Augmentation de 1/3 de la rente complète selon la réglementation en vigueur.

c. La modification des règles de calcul des rentes *pro rata*. Il ne s'agit pas d'abandonner les principes fondamentaux qui régissent actuellement le calcul des rentes lorsque la durée de cotisations est incomplète, mais uniquement de se rapprocher de la méthode internationale de calcul au *pro rata*, spécialement utilisée par nos Etats voisins en tant que corollaire du principe de la totalisation des périodes d'assurance passées par un assuré dans divers pays.

Le tableau 5 de l'annexe ainsi que le graphique nº 2 fournissent de plus amples détails à ce sujet. Il est prévu de rendre plus fin l'échelonnement actuel en cas de faibles durées de cotisations, alors que pour les durées plus longues de cotisations, l'arrondissement sera moins nuancé. Cette dernière règle sera plus particulièrement favorable aux assurés qui, durant leur jeunesse, ont séjourné à l'étranger pour parfaire leur formation sans avoir versé de cotisations. Ainsi, un séjour d'études de 4 ans à l'étranger n'entraînera aucune réduction de la rente de vieillesse, lorsque la classe d'âge est tenue de cotiser durant 45 ans.

II. Les autres modifications des dispositions relatives aux rentes et aux cotisations

1. L'âge d'ouverture du droit à la rente pour les femmes

Depuis l'instauration de l'AVS, la rente de vieillesse pour couple est accordée aux hommes mariés, âgés de plus de 65 ans, dont l'épouse a accompli sa 60e année. Comme ce fut le cas lors des précédentes revisions, l'opinion actuelle tend à remettre en question la réglementation en vigueur. C'est ainsi que deux nouvelles interventions parlementaires — les postulats Schmid Ernst et Vontobel — ainsi que de nombreuses requêtes et demandes écrites déclarent la réglementation actuelle peu équitable et tendent à obtenir une prestation en faveur du mari dont la femme est sensiblement plus jeune. D'autre part, la limite d'âge d'ouverture du droit à la rente de vieillesse simple pour les femmes a été ramenée de 65 à 63 ans lors de la 4e revision. Les associations féminines estiment nécessaires d'abaisser encore cette limite d'âge, surtout si, lors de la présente revision, la situation des femmes mariées venait à être améliorée. Les deux requêtes sont donc étroitement liées, en sorte que, à l'instar de la commission de l'AVS/AI, nous sommes d'avis que la question doit être examinée dans son ensemble dans le cadre de la présente revision.

Nous avons renoncé à étendre le droit à la rente de vieillesse pour couple en prévoyant un abaissement de la limite d'âge de l'épouse. Selon les principes légaux et jurisprudentiels admis, la femme mariée a part à la rente de vieillesse pour couple du mari. Les cotisations qu'elle a versées sont prises en compte lors du calcul de la rente, et, en matière d'assurance-

invalidité, la femme mariée qui a accompli sa 60e année est considérée comme faisant partie de la catégorie des rentiers de l'AVS et n'a plus droit dès lors aux mesures de réadaptation et à l'allocation pour impotent. En d'autres termes, l'octroi d'une rente de vieillesse pour couple épuise du même coup le droit de la femme mariée à une rente de vieillesse. Si l'on abaissait encore la limite d'âge de la femme mariée, on la refoulerait encore plus tôt dans la catégorie des bénéficiaires de rentes de vieillesse, ce qui serait non seulement injustifié par rapport aux femmes vivant seules, mais encore peu soutenable compte tenu des préjudices qu'elle subirait dans d'autres domaines juridiques, tels que l'assurance-invalidité.

Dès lors, la solution appropriée ne doit pas être recherchée dans une extension du droit à la rente de vieillesse pour couple; il paraît, en revanche, judicieux de reprendre dans l'AVS la réglementation de l'AI relative à la rente complémentaire de l'épouse. Ainsi, la femme mariée continue à faire partie des bénéficiaires éventuels de l'AI, alors que le mari peut prétendre une rente complémentaire, calculée sur la base de ses propres cotisations et destinée à subvenir à l'entretien de son épouse. On trouvera sous le chiffre 2, ci-après, des détails concernant la nature de cette rente.

La commission de l'AVS/AI, qui s'est prononcée en faveur de cette solution, propose en outre de modifier dans un autre sens la réglementation relative à la rente de vieillesse pour couple. Elle est d'avis que la limite d'âge ouvrant droit à la rente de vieillesse doit être fixée d'une manière uniforme pour toutes les femmes (mariées ou vivant seules), et, pour les motifs qui seront indiqués ci-dessous, suggère de ramener cette limite à 62 ans. Ainsi, la rente de vieillesse pour couple serait accordée aux hommes mariés, âgés de plus de 65 ans, dont l'épouse a accompli sa 62e année. Nous ne saurions nier d'aucune façon les avantages d'ordre psychologique et systématique que représenterait la fixation d'une limite d'âge uniforme pour les femmes. En matière d'AI, elle permettrait d'uniformiser quant à l'âge la délimitation du cercle des bénéficiaires de prestations, alors que, en matière d'AVS, les cotisations versées par l'épouse jusqu'à l'ouverture du droit à la rente de vieillesse seraient formatrices de rente, comme le sont celles versées par les femmes vivant seules. Cette modification des conditions d'octroi de la rente de vieillesse pour couple aurait toutefois pour conséquence que, lorsque la différence d'âge des conjoints est de 4 ou 5 ans, la prestation globale revenant au couple serait, en valeur relative, inférieure à la rente de vieillesse pour couple actuelle. L'innovation envisagée porterait non seulement atteinte à une institution déjà passablement ancrée dans les mœurs, mais réduirait dans une certaine mesure les expectatives de rentes d'un bon nombre de couples. Nonobstant les avantages d'ordre systématique, les arguments en faveur d'une telle solution ne nous semblent pas décisifs. Nous renonçons dès lors à proposer une modification de la réglementation relative à la rente de vieillesse pour couple (art. 22 LAVS).

Du moment que la solution proposée — instauration d'une rente complémentaire pour l'épouse — tend à améliorer la situation sociale du couple, il semble indiqué, notamment dans l'intérêt des femmes vivant seules, d'abaisser l'âge d'ouverture du droit à la rente de vieillesse simple pour les femmes. Nous sommes d'avis avec la commission de l'AVS/AI que cet abaissement de l'âge requis doit être limité au strict minimum et proposons en conséquence d'allouer la rente de vieillesse simple aux femmes en général qui ont accompli leur 62e année (au lieu de leur 63e année, comme jusqu'ici). Cette solution crée une différence, par rapport à la limite d'âge des hommes, qui tient mieux compte de la capacité de travail respective des deux sexes, tout en faisant partiellement droit aux vœux de ceux qui entendent uniformiser la limite d'âge pour les femmes. Les motifs d'ordre social et financier s'opposent à un abaissement plus prononcé de la «limite d'âge de la retraite» des femmes. Du fait du prolongement de la durée de vie moyenne, une réduction plus importante de la période d'activité apparaît d'autant moins défendable que l'incapacité de gain prématurée peut être compensée par des prestations de l'AI. Au point de vue financier, tout abaissement de la limite d'âge des femmes, si minime soit-il, occasionne des charges supplémentaires considérables; ainsi, pour un abaissement de la limite d'âge d'une seule année, conformément à notre proposition, la charge supplémentaire moyenne sera de 30 millions de francs par année pour la période de 1965 à 1984.

2. Les suppléments de rentes

a. La rente complémentaire pour l'épouse. En matière d'AI, le mari invalide a droit à une rente complémentaire pour son épouse non invalide. Cette rente se monte à 40 pour cent de la rente simple et est calculée sur la base des mêmes éléments que la rente principale, soit exclusivement d'après les cotisations du mari.

Comme nous l'avons déjà relevé, l'introduction dans l'AVS d'une rente complémentaire analogue résoud, de la façon la plus rationnelle et la mieux appropriée au point de vue systématique, le problème des femmes mariées âgées de moins de 60 ans. Au point de vue social, la situation est sensiblement identique dans l'AVS et dans l'AI; d'une manière générale, l'homme marié, âgé de plus de 65 ans, subit, comme le mari invalide, une perte de revenu, tout en devant continuer à subvenir à l'entretien de son épouse, étant donné qu'on ne saurait raisonnablement exiger d'elle, du moins à partir d'un certain âge, qu'elle entreprenne une activité lucrative. Il apparaît ainsi que les mêmes raisons qui ont conduit à l'institution de la rente complémentaire dans l'AI, c'est-à-dire à tenir compte des charges de famille pour déterminer le montant de la rente à allouer, demeurent valables en matière d'AVS.

La commission de l'AVS/AI estime toutefois que l'institution d'une rente complémentaire dans l'AVS doit être subordonnée à des conditions particulières. Considérant qu'on peut raisonnablement exiger des femmes mariées encore jeunes qu'elles entreprennent une activité lucrative afin de subvenir à l'entretien de la famille, elle est d'avis de limiter l'octroi des rentes complémentaires en faveur des épouses âgées de plus de 45 ans. Nous partageons cet avis; en revanche, nous ne saurions nous rallier à la seconde proposition de la commission qui est de subordonner l'octroi de la rente complémentaire à la condition que le mariage ait duré 5 ans, ceci afin de prévenir des abus. Nous estimons, pour notre part, qu'il y a peu de chances qu'un assuré conclue un mariage en vue d'obtenir une prestation relativement modeste; nous craignons au contraire qu'une telle clause restrictive ne porte un trop grand préjudice notamment aux veufs ou aux veuves qui concluent un mariage à un âge avancé.

En résumé, nous proposons la solution suivante: les hommes mariés, âgés de plus de 65 ans, ont droit à une rente complémentaire, s'élevant à 40 pour cent de la rente de vieillesse simple, pour leur épouse âgée de moins de 60 ans, mais de plus de 45 ans. Du point de vue financier, cette solution exige une dépense moyenne supplémentaire de 46 millions de francs par année pour la période de 1965 à 1984.

b. Les rentes complémentaires pour enfants. L'AI accorde au père ou à la mère invalide une rente complémentaire pour chacun des enfants qui, au décès de l'une de ces personnes, auraient droit à la rente d'orphelin de l'AVS. La rente complémentaire s'élève à 40 ou à 60 pour cent de la rente principale.

Si l'on introduit une rente complémentaire pour l'épouse dans l'AVS, il nous paraît également indiqué d'instituer des rentes complémentaires pour les enfants mineurs d'hommes et de femmes ayant atteint la limite d'âge d'ouverture du droit à la rente de vieillesse. L'institution de telles rentes est commandée par les mêmes raisons de politique sociale qui militent en faveur de l'octroi de rentes complémentaires pour les femmes mariées. Comme dans l'AI, il faudra prévoir des rentes simples et doubles pour enfants, les premières étant notamment accordées en faveur des enfants dont le père ne touche, en raison de l'âge de la mère, qu'une rente de vieillesse simple, alors que les secondes reviendront aux parents qui bénéficient d'une rente de vieillesse pour couple. Du point de vue financier, l'octroi de rentes complémentaires pour enfants représentera une dépense moyenne supplémentaire de 10 millions de francs par année pour la période de 1965 à 1984.

3. Le droit aux rentes d'orphelins

Le droit à la rente d'orphelin s'éteint en principe à la fin du mois dans lequel l'orphelin a accompli sa 18e année. Pour les orphelins qui font un apprentissage ou des études, le droit dure au-delà de la 18e année jusqu'à

la fin de l'apprentissage ou des études, mais au plus tard jusqu'à l'âge de 20 ans révolus. La commission de l'AVS/AI propose de prolonger l'octroi de la rente jusqu'à la fin de l'apprentissage ou des études, mais au plus tard jusqu'à l'âge de 25 ans révolus. Cette proposition nous paraît justifiée. L'AVS sera ainsi appelée à compenser la perte de soutien de l'orphelin qui fait un apprentissage ou fréquente une école moyenne ou supérieure au-delà de l'âge de 20 ans et jusqu'à la fin de l'apprentissage ou des études. Une telle mesure permettra à la Confédération de limiter ses efforts en faveur de la création de bourses d'études, tout en allégeant et en complétant judicieusement la réglementation projetée en ce domaine. Les répercussions qu'une telle mesure entraînera sur les autres branches d'assurances apparentées, qui ont repris la réglementation de l'AVS en ce qui concerne la limitation du droit à la rente d'orphelin, ne sauraient être qualifiées de préjudiciables. Du point de vue financier, l'extension projetée représente une charge minime; la dépense supplémentaire annuelle sera de l'ordre de 1 à 2 millions de francs au plus, selon les taux de rentes augmentés.

4. Le barème dégressif des cotisations

Le règlement d'exécution de la LAVS prévoit, pour les travailleurs indépendants et les salariés dont l'employeur est dispensé de payer des cotisations, y compris les personnes affiliées à l'assurance facultative, un barème dégressif des cotisations, qui réduit celles des assurés à faible revenu sans préjudice de leur droit à la rente.

Barème dégressif des cotisations

(sans supplément de cotisations)

Tableau 10*

Revenu annuel du travail, en francs [1]				Taux de la cotisation en % du revenu du travail
d'au moins		inférieur à		
600	(600)	4 000	(3 000)	2
4 000	(3 000)	6 000	(4 500)	2 1/4
6 000	(4 500)	7 500	(5 600)	2 1/2
7 500	(5 600)	8 600	(6 400)	2 3/4
8 600	(6 400)	9 600	(7 200)	3
9 600	(7 200)	10 500	(7 900)	3 1/4
10 500	(7 900)	11 300	(8 500)	3 1/2
11 300	(8 500)	12 000	(9 000)	3 3/4

[1] Les données entre parenthèses se rapportent à la réglementation en vigueur.

Le barème dégressif actuel est en vigueur depuis le 1er janvier 1962; il est fondé sur un indice de cotisations de 175 points (état en 1948 = 100). Pour 1965, on a pris comme base de calcul un indice de cotisations AVS élevé d'un tiers, soit 235 points. Afin d'éviter que le nombre des bénéficiaires du barème dégressif ne diminue de plus en plus, nous sommes d'avis, avec la commission de l'AVS/AI, d'allonger d'un tiers l'échelle dégressive actuelle et de l'étendre ainsi jusqu'aux revenus inférieurs à 12 000 francs (au lieu de 9000 francs). La nouvelle échelle se présentera dès lors comme l'indique le tableau 10*.

L'extension du barème dégressif entraînera une réduction des recettes de l'ordre de 5 millions par année. En effet, l'application de taux plus bas provoquera une diminution totale des recettes de près de 17 millions au lieu de 12 millions comme c'est le cas actuellement. Cette perte représente 10 pour cent des cotisations des personnes indépendantes — taux qui est déjà atteint aujourd'hui.

5. Les autres points à reviser

La commission de l'AVS/AI s'est prononcée sur plusieurs autres questions au cours de ses travaux consacrés à la revision de l'AVS.

Elle a approuvé deux innovations dans le domaine de l'assurance facultative (art. 2, 5e et 6e al., LAVS), la suppression de l'exemption fiscale des rentes extraordinaires (art. 20 LAVS), la renaissance du droit à la rente de veuve en cas d'annulation du second mariage (art. 23, 3e al., LAVS), la suppression de la réduction de la rente de survivant jusqu'à concurrence du revenu annuel du père décédé (art. 41, LAVS); elle a proposé en outre d'allouer à la femme, qui divorce après l'ouverture du droit à la rente de vieillesse ou moins d'une année auparavant, une rente extraordinaire non soumise aux limites de revenu (art. 43*bis*, lettre *d*, LAVS), et a reconnu au Conseil fédéral la compétence d'édicter des prescriptions complémentaires sur le calcul des rentes (art. 30, 6e al., LAVS). Nous partageons l'opinion de la commission sur tous ces points; les dispositions modifiées seront étudiées plus en détail dans la cinquième partie.

Parmi les demandes de revision sur lesquelles la commission a donné un préavis négatif, trois méritent d'être spécialement mentionnées. Dans le domaine des cotisations, la commission a refusé toute modification, si ce n'est l'adaptation du barème dégressif. A son avis, les cotisations minimales, notamment, et les cotisations des non-actifs ne doivent pas être augmentées; de même, les cotisations personnelles ne seront pas déduites du revenu des travailleurs indépendants. La commission a rejeté, en outre, la proposition d'octroyer des allocations pour impotents aux bénéficiaires impotents de rentes de vieillesse. L'argument décisif est d'ordre financier plutôt que social; en effet, l'octroi de telles allocations entraîne-

rait une dépense supplémentaire d'au moins 40 millions par année en moyenne, et représenterait pour l'administration un surcroît considérable de travail. D'ailleurs, l'institution de prestations complémentaires allégera sans doute aussi le sort des vieillards impotents. Enfin, la commission a donné un préavis négatif sur la question de l'ajournement des rentes. Elle estime que le bénéficiaire a suffisamment de possibilités de mettre de côté une rente dont il n'a pas besoin momentanément, sans qu'il soit nécessaire de créer, dans l'administration de l'AVS, un système d'ailleurs assez compliqué d'ajournement des rentes.

Sur tous ces points, nous nous rallions en principe à l'avis de la commission de l'AVS/AI; nous voudrions tout au plus proposer une légère augmentation du taux des cotisations.

C. Les problèmes du financement

Vu l'importance fondamentale des questions touchant à l'équilibre financier de l'AVS, nous en avons fait faire l'examen en fonction de différents modèles de calcul. Le premier d'entre eux repose sur les bases statiques utilisées par la commission de l'AVS/AI, bases caractérisées par une certaine stabilité tant en ce qui concerne le niveau général des salaires que l'effectif des travailleurs étrangers. Ensuite, les mêmes calculs ont été repris mais sur la base de nouvelles hypothèses, une fois, en partant du cas extrême où plus aucun travailleur étranger ne résiderait sur notre sol à partir de 1965, une autre fois, en partant du cas où les salaires subiraient une évolution dynamique prononcée.

I. Le financement dans le cas de conditions statiques

1. Le montant des charges après la 6e revision

a. Les dépenses supplémentaires consécutives à la revision de la loi, telle qu'elle est proposée, peuvent être estimées au moyen des bases de calcul exposées plus haut sous A, II. Le surplus annuel total des dépenses s'élève à environ 580 millions en moyenne pour les années de 1965 à 1984 et à environ 800 millions en moyenne à longue échéance. Ces charges supplémentaires correspondent à une augmentation de 38 pour cent de la moyenne actuelle des dépenses (1536 millions par an selon le tableau 5*) pour la période de 1965 à 1984; par rapport à la moyenne des dépenses dites à long terme (2260 millions par an selon tableau 3*), l'accroissement est de 35 pour cent. Les charges supplémentaires en cause ici sont tirées du tableau 11* ci-après, lequel renseigne également sur leur évolution au cours des années futures. Relevons à ce sujet que l'augmentation des rentes (y compris la suppression des rentes partielles) absorbe à elle seule plus de 85 pour cent des charges supplémentaires.

Montant annuel des dépenses supplémentaires

Montants en millions — Tableau 11*

Années civiles	Eléments des dépenses supplémentaires						En tout (2)
	Suppression des rentes partielles	Augmentation de 1/3 des rentes	Age de retraite des femmes (1)	Rentes complémentaires		Age limite pour orphelins	
				Epouses	Enfants		
1965	43	402	23	42	7	2	519
1970	27	438	28	41	9	2	545
1975	16	473	35	51	11	2	588
1980	9	509	38	50	12	2	620
1985	6	540	43	49	14	2	654
1995	2	656	43	60	17	3	781
2005	—	903	45	84	20	3	1 055
2025	—	1 057	40	83	20	3	1 203
Moyenne annuelle: 1965–1984	22	467	32	46	10	2	579
Durée illimitée	11	675	38	61	15	2	802

(1) Y compris la perte de cotisations (environ 2 millions).
(2) La perte supplémentaire de cotisations (5 millions) résultant du barème dégressif des cotisations est prise en compte dans les rentrées de cotisations.

Les 800 millions, calculés à longue échéance et afférents à la 6e revision, excèdent d'environ 150 millions les dépenses supplémentaires qui résultèrent des cinq premières revision; en d'autres termes, ces dernières coûtèrent en tout quelque 650 millions, la 5e revision ayant entraîné à elle seule des dépenses de 380 millions.

b. Il se confirme ainsi que les dépenses totales augmenteront après la 6e revision de façon impressionnante. Comme toujours, elles résulteront du produit «nombre des bénéficiaires × rente moyenne par tête». Les nouveaux effectifs de bénéficiaires, tels qu'ils sont donnés par les modifications apportées à la systématique des rentes, peuvent être suivis dans leur évolution au tableau 3 de l'annexe.

Le produit dont nous venons de parler a pour résultat les données du tableau 12 * ci-après. Avec les conditions de revenus prises pour base, la dépense annuelle moyenne devrait dépasser 2 milliards à court terme et atteindre plus de 3 milliards à longue échéance. Une chose est certaine, c'est que les charges augmenteront dans une forte mesure spécialement après la fin du siècle, en raison surtout des rentes qui devront alors être versées aux travailleurs étrangers et dont l'influence fera encore l'objet de plus amples commentaires.

Charges totales et répartition de celles-ci selon le projet de revision

Montants en millions — Tableau 12*

Années civiles	Dépenses totales (1)	Répartition selon les catégories		Répartition selon les genres				
				Rentes de vieillesse			Rentes de survivants	
		Rentes extraordinaires	Rentes ordinaires	Simples	Couples	Rentes complémentaires	Veuves (2)	Orphelins
1965	1 632	186	1 446	847	561	49	115	60
1970	1 928	107	1 821	1 008	686	50	120	64
1975	2 210	62	2 148	1 163	797	62	123	65
1980	2 417	33	2 384	1 276	875	62	134	70
1985	2 541	18	2 523	1 385	867	63	150	76
1995	3 010	1	3 009	1 624	1 038	77	184	87
2005	4 081	—	4 081	2 186	1 495	104	200	96
2025	4 744	—	4 744	2 671	1 693	103	181	96
Moyennes: 1965–84	2 100	89	2 011	1 105	747	56	126	66
Durée illimitée	3 047	43	3 004	1 646	1 086	76	158	81

(1) Sans frais d'administration de 15 millions par an.
(2) De moins de 62 ans (les veuves de 62 ans et plus sont prises en compte dans les rentes de vieillesse simples).

Le tableau 12* donne aussi un aperçu de la répartition des dépenses entre les catégories et les genres de rentes. Les rentes extraordinaires perdront bientôt toute importance du point de vue financier. Par suite de la diminution de la mortalité et du fait que l'âge de retraite est avancé pour les femmes, l'élément des dépenses concernant les survivants diminue aussi par rapport à l'ensemble, puisqu'il ne représente plus que 8 pour cent des charges à longue échéance.

2. Les contributions des pouvoirs publics

a. Selon la réglementation en vigueur, la participation totale des pouvoirs publics au financement des dépenses de l'AVS s'élève à 305 millions en moyenne annuelle pour la période de 1965 à 1984 et à 528 millions en moyenne à longue échéance (cf. tableaux 3* et 5*). La Confédération et les cantons prennent ainsi ensemble à leur charge 20 pour cent, respectivement 23 pour cent, des dépenses moyennes correspondantes.

Depuis l'entrée en vigueur de l'AVS, la contribution des pouvoirs publics est restée fixée à 160 millions par an. Au regard des dépenses totales croissantes, cette contribution n'a ainsi cessé de diminuer. Aussi la commission de l'AVS/AI propose-t-elle que les pouvoirs publics assument au moins un cinquième des dépenses annuelles de 1965 à 1984 et, à partir de 1985, au moins un quart. Cette quote-part de un quart figure déjà aujourd'hui dans la loi pour les années 1978 et suivantes; la participation d'un cinquième, en revanche, se substituerait aux montants fixes actuels de 160 millions (1965 à 1967) et de 280 millions (1968 à 1977), ainsi qu'à la participation d'un quart pour la période de 1978 à 1984. A notre avis, une réglementation de ce genre est compatible avec les ressources fiscales dont on dispose; aussi l'avons-nous prise pour base de l'article 103, 1er alinéa, de notre projet de loi.

La dépense totale ayant été estimée à 2,1 milliards en moyenne par an pour la période de 1965 à 1984 (cf. tableau 12*), les pouvoirs publics auraient de la sorte à en couvrir pour le moins un cinquième durant la période envisagée, soit au minimum 420 millions.

Les contributions susmentionnées devraient être échelonnées dans le temps à partir de 1965 selon la réglementation qui est déjà prévue aujourd'hui pour les années 1978 et suivantes. Il conviendrait dès lors de constituer des paliers de 5 ans, de telle façon que la moyenne des quatre échelons représente pour les 20 premières années l'équivalent des 420 millions dont nous avons parlé ci-dessus. On peut envisager l'échelonnement suivant, compte tenu des conditions statiques de revenus:

	Millions
1965 à 1969	350
1970 à 1974	420
1975 à 1979	460
1980 à 1984	500

Seule la contribution annuelle de 350 millions, valable pour les cinq premières années, devrait être fixée pour le moment. L'évolution économique montrera s'il est possible ou impossible d'appliquer les données afférentes aux trois périodes suivantes.

b. La répartition des contributions publiques entre la Confédération et les cantons n'est réglée pour l'instant, selon l'article 103, 2e alinéa, LAVS, que jusqu'en 1967; aux termes de ces dispositions, les 160 millions dont sont redevables les pouvoirs publics à l'AVS se répartissent à raison de deux tiers pour la Confédération et d'un tiers pour les cantons.

Vu la situation financière actuelle des cantons, il serait loisible de reprendre pour les périodes ultérieures de financement la réglementation en vigueur prévoyant une répartition selon le rapport de 2 à 1. Il ne faut cependant pas perdre de vue que l'institution des prestations complémen-

taires, dont il a été question dans la première partie du présent message, imposera un surplus de dépenses sociales aux cantons, puisqu'il est prévu que ces derniers devraient prendre à leur charge la moitié des dépenses annuelles s'y rapportant. Ces circonstances devraient inciter à faire preuve d'esprit de compréhension à l'égard des cantons pour ce qui concerne les quotes-parts en cause, en réduisant celle des cantons d'un tiers à un quart. Trois quarts des contributions publiques seraient ainsi à la charge de la Confédération.

Selon ce qui a été dit plus haut sous lettre *a*, les pouvoirs publics devraient verser une somme totale de 350 millions pour la période de financement 1965 à 1969. La Confédération prendrait ainsi à sa charge environ 263 millions pendant 5 ans et les cantons 87 millions, à condition d'opérer la répartition d'après le rapport proposé de 3 à 1. Des considérations émises précédemment sous A, III, 2, il ressort que les contributions dues par la Confédération seraient entièrement couvertes par les recettes présumées tirées de l'imposition du tabac et de l'alcool. De même, les cantons ne devraient guère avoir de peine à trouver les ressources fiscales nécessaires pour financer leur contribution augmentée de 53 à 87 millions, étant donné que leurs recettes d'impôts ont plus que doublé depuis 1948. Relevons encore à ce propos qu'à fin 1964 subsistera une réserve de 140 millions destinée à diminuer les contributions des cantons à faible capacité financière, réserve qui a été jadis constituée à l'aide des excédents de recettes des fonds centraux de compensation des allocations pour perte de salaire et de gain.

3. L'équilibre financier

a. On trouvera dans la partie supérieure du tableau 7 de l'annexe l'évolution des budgets annuels, tels que ceux-ci se présenteront après la 6e revision et selon les hypothèses de calcul adoptées. D'après les propositions de la commission de l'AVS/AI, les cotisations de 4 pour cent des assurés et des employeurs, de même que les contributions publiques, calculées ainsi que nous venons de l'exposer, devraient donc permettre d'assurer l'équilibre financier pendant les 20 prochaines années. Pour ce qui concerne le taux des cotisations, nous pensons, il est vrai, qu'il est nécessaire d'envisager une faible augmentation; nous reprendrons d'ailleurs la question dans la troisième partie du présent message, sous B, III.

Avec les bases de calcul adoptées par la commission de l'AVS/AI, le fonds de compensation passerait de 7,2 à 8,4 milliards au cours de la période considérée. Nous sommes parfaitement conscients que de nombreux milieux de la population ne comprendraient pas que le fonds continuât à croître. Le montant absolu du fonds est élevé, il est vrai, mais rapporté aux charges il ne représente à fin 1984 que 3,3 fois la dépense annuelle. En appliquant la méthode de la capitalisation, on obtiendrait un fonds égal

à 25 fois une dépense annuelle, d'où l'on peut déduire que le système financier de l'AVS sera aussi à l'avenir très proche du système de la répartition.

Lorsqu'on étudie la question du fonds, il convient de ne pas négliger encore un autre facteur, à savoir les entrées de cotisations provenant des travailleurs étrangers. Du fait que ceux-ci arrivent en Suisse alors qu'ils sont relativement jeunes, ils interviennent dans l'AVS pendant 30 à 40 ans avant tout en leur qualité de cotisants, et ce n'est que plus tard qu'ils s'annonceront en tant que bénéficiaires de rentes de vieillesse. Cela implique que les cotisations versées par les travailleurs étrangers devront automatiquement être mises en réserve, comme dans le système de la capitalisation, si bien que le fonds de compensation existant à fin 1984 correspondra en pratique aux seules cotisations payées par les travailleurs étrangers. D'où il faut conclure que les cotisations versées par les autres assurés, de même que les contributions des pouvoirs publics, seront gérées en principe selon le système de la répartition pure. Ces quelques considérations devraient permettre de mieux comprendre le rôle qui revient aujourd'hui au fonds de compensation.

b. Le budget moyen à longue échéance est déterminé à l'aide de tous les budgets annuels sur une durée illimitée; il sert, comme jusqu'ici, à une planification dont le but est de fournir une direction générale. Les données du tableau 13* ci-après montrent de quelle façon, selon la conception de la commission de l'AVS/AI, pourra être financée la dépense moyenne de plus de 3 milliards consécutive à la 6e revision.

Budget moyen de durée illimitée à partir du 1er janvier 1965 selon les propositions de la commission de l'AVS/AI

Moyennes annuelles en millions — Tableau 13*

Articles du budget	Taux des cotisations	
	4%	4,5%
A. Actif		
a. Fonds de compensation . . .	230	230
b. Cotisations	1 609	1 814
c. Pouvoirs publics (1)	1 223	1 018
	3 062	3 062
B. Passif	3 062	3 062

(1) Couverture des différences.

De l'avis de ladite commission, une chose est sûre, c'est que le taux de cotisations de 4 pour cent est suffisant pour garantir à longue échéance l'équilibre financier, pourvu que les pouvoirs publics prennent à leur charge 40 pour cent des dépenses totales. Si l'on calcule toutefois avec un taux de cotisations de 4,5 pour cent, ainsi que nous le proposons — avec motifs à l'appui — dans la troisième partie du présent message, les pouvoirs publics n'auraient qu'un tiers des dépenses futures à couvrir, comme le prouve la deuxième variante du tableau 13*.

c. Les budgets moyens afférents à des périodes de 20 ans s'obtiennent par décomposition du budget moyen à longue échéance. Il est clair que le plan financier relatif à la première période de 20 ans est plus probable que les budgets moyens des étapes suivantes. On a indiqué au tableau 14* pour quatre périodes successives la manière dont pourrait se présenter la planification financière selon les intentions de la commission de l'AVS/AI.

Budgets moyens pour quatre périodes selon les propositions de la commission de l'AVS/AI

(hypothèse: effectif élevé de travailleurs étrangers)

Moyennes annuelles en millions — Tableau 14*

Articles du budget	Périodes			
	1965-1984	1985-2004	2005-2024	dès 2025
A. Recettes				
a. Utilisation des intérêts, du fonds (1)	189	69	764	164
b. Cotisations (2)	1 504	1 897	2 072	2 463
c. Pouvoirs publics (3)	422	1 059	1 890	2 090
	2 115	3 025	4 726	4 717
B. Dépenses	2 115	3 025	4 726	4 717
(1) Fonds au début de la période	7 208	8 382	13 963	5 121
(2) Taux des cotisations en %	4	4½	5	5½
(3) Couverture des différences.				

Les taux de cotisations figurant dans ce tableau et augmentant de 4 à 5,5 pour cent des salaires seraient l'équivalent, à longue échéance, d'un taux de cotisations moyen de 4,5 pour cent, ce qui correspondrait en fin de compte au deuxième budget moyen à long terme publié dans le tableau 13*. Si l'on venait à fixer le taux de cotisations à 4,5 pour cent déjà pour la première période, il serait vraisemblablement possible de renoncer

aux augmentations ultérieures, toujours dans l'hypothèse que les pouvoirs publics prennent à leur charge des contributions relativement élevées; un tel mode de calcul s'harmonise mieux avec la proposition que nous présenterons plus loin.

Nous ne sous-estimons nullement les problèmes financiers qui se poseront après 1985. Néanmoins, il est prématuré de proposer aujourd'hui déjà des mesures concrètes à ce sujet, les problèmes pouvant en effet se présenter alors d'une manière tout autre qu'aujourd'hui. Il n'est pas exclu, par exemple, que, pour des raisons purement démographiques, les rentrées de cotisations soient supérieures à celles de nos modèles de calcul; une élévation du niveau des naissances de 10 pour cent, hypothèse très plausible, pourrait par exemple, à elle seule, rapporter 200 millions de cotisations supplémentaires. De nouveaux excédents migratoires pourraient avoir des répercussions semblables. En outre, une hausse du produit des intérêts fournis par le fonds de compensation ne paraît pas non plus impossible. Mais ce sont avant tout les travailleurs étrangers et le développement des salaires qui peuvent imprimer à l'évolution des finances de l'AVS une direction foncièrement différente.

Etant donné le caractère précaire de ces éléments de calcul, nous proposons que l'équilibre financier de l'assurance fasse désormais l'objet d'un nouvel examen, en règle générale tous les 5 ans, et non plus seulement tous les 10 ans comme jusqu'alors. Il sera ainsi possible de déceler à temps et à leurs débuts les tendances démographiques et économiques et de prendre les mesures qui s'imposent afin que les finances de l'AVS demeurent dans une bonne voie.

II. Le financement après modification des hypothèses

1. L'influence de l'élément relatif aux travailleurs étrangers

Chacun sait que l'effectif des travailleurs étrangers en Suisse s'est considérablement accru, que ce soit en chiffre absolu ou par rapport à la population active suisse. Au mois de février de l'année en cours, plus de 500 000 ouvriers étrangers exerçaient une activité lucrative chez nous et en août ils devaient être au nombre de quelque 700 000.

Nous avons déjà exposé sous I, 3, *a*, ce qu'il en est, en principe, des recettes de cotisations et des versements de rentes pour les travailleurs étrangers. Nous savons en outre que, grâce à l'introduction des rentes dites *pro rata*, il y a compensation à longue échéance entre les recettes et les dépenses, de sorte que l'équilibre financier de l'AVS ne saurait être faussé à long terme par la composante des travailleurs étrangers.

En revanche, le décalage, duquel nous avons déjà parlé plus haut, entre le moment où les rentes revenant aux travailleurs étrangers seront payées et celui où leurs cotisations sont perçues exerce au cours des années une

grande influence sur le développement des finances de l'AVS. En raison de quoi nous avons fait examiner quelles seraient les mesures à envisager si, dans le cas extrême purement théorique, plus aucun travailleur étranger ne devait résider en Suisse à partir de 1965. Nous avons consigné au tableau 15*, lequel a été calculé d'une façon analogue au tableau 14*, les principaux résultats des recherches entreprises.

Budgets moyens pour quatre périodes selon les propositions de la commission de l'AVS/AI

(Hypothèse: aucun travailleur étranger à partir de 1965)

Moyennes annuelles en millions — Tableau 15*

Articles du budget	Périodes			
	1965-1984	1985-2004	2005-2024	dès 2025
A. Recettes				
a. Utilisation des intérêts, du fonds (1)	281	149	226	214
b. Cotisations (2)	1 294	1 681	2 016	2 463
c. Pouvoirs publics (3)	525	985	1 624	1 898
	2 100	2 815	3 866	4 575
B. Dépenses	2 100	2 815	3 866	4 575
(1) Fonds au début de la période	7 208	5 813	6 857	6 683
(2) Taux des cotisations en %	4	4½	5	5½
(3) Couverture des différences.				

Pour juger ici des répercussions financières, il est nécessaire de se référer aussi au tableau 14*. Du fait de la suppression totale de l'élément afférent aux travailleurs étrangers, les rentrées de cotisations diminueraient d'abord de quelque 200 millions. La compensation ne s'opère que peu à peu du côté des dépenses et deviendra efficace surtout après la fin du siècle. Parallèlement, les contributions des pouvoirs publics subiront aussi une baisse.

Supposé que le plan financier à la base du tableau 14* soit maintenu dès le début, une part importante du fonds de compensation devrait être utilisée en vue de compenser la perte de cotisations de 200 millions par an, cette opération pouvant aggraver le financement au cours de la seconde étape. Pour éviter cette évolution vicieuse extrême il suffirait que les pouvoirs publics prissent à leur charge un quart des dépenses annuelles au lieu d'un cinquième pendant les vingt premières années. C'est d'ailleurs de cette façon que les données du tableau 15* ont été calculées. Cette hausse des contributions dues par les pouvoirs publics, nécessaire au début, serait néanmoins compensée par la suite.

Le tableau 15* montre en outre que même en l'absence de tous les travailleurs étrangers, il est encore possible de suivre une politique saine pour ce qui est du fonds de compensation. On pourrait pratiquement parvenir à une stabilisation au niveau d'aujourd'hui. Un fonds de plus de 6 milliards correspondrait, dans un avenir lointain, à environ une fois et demie la dépense annuelle, mais à quatre fois le volume annuel des rentrées de cotisations de 4 pour cent, telles qu'elles ont été adoptées par la commission de l'AVS/AI; le fonds serait ainsi en mesure de remplir pleinement sa fonction de compensation.

De ce qui précède on peut conclure que la disparition complète des travailleurs étrangers n'aurait pour conséquence qu'un décalage des contributions dues par les pouvoirs publics. Grâce au fait que l'équilibre financier fera l'objet d'un nouvel examen tous les cinq ans, on sera toujours en mesure d'aménager en temps utile un décalage de ce genre. D'ailleurs la réalisation d'une hypothèse aussi extrême que celle qui est envisagée ici est plus que problématique; et si le nombre des travailleurs étrangers ne venait à diminuer que partiellement au cours des prochaines années, l'adaptation des contributions versées par les pouvoirs publics ne serait aussi que partielle. Les dépenses supplémentaires auxquelles la Confédération aurait ainsi à faire face pourraient, au besoin, être couvertes par des prélèvements sur le fonds spécial actuel de la Confédération (tabac et alcool). Il n'y a donc aucune crainte à se faire au sujet du problème soulevé dans l'AVS par les travailleurs étrangers.

2. L'influence d'un niveau croissant des salaires

Nous avons signalé dans nos considérations sur les conditions générales de revenus (cf. A, II, 2) qu'il convenait d'examiner aussi quelles seraient les répercussions d'une évolution fortement dynamique des revenus. En prenant pour base une augmentation annuelle des salaires moyens de 5 pour cent jusqu'en 1970 et ensuite de 3 pour cent par an jusqu'en 1985, on obtient les données fournies par le tableau 16*.

Les salaires moyens doubleraient dans ces conditions de 1965 à 1985; en d'autres termes, si le revenu moyen du travail par assuré se monte à 10 000 francs en 1965, cette moyenne atteindra 20 000 francs en 1985. La somme annuelle des cotisations dépasserait 2,8 milliards en 1985, contre environ 1,6 milliard dans le modèle statique.

Une telle évolution ferait obligatoirement apparaître la nécessité de nouvelles adaptations des rentes. Le but recherché par l'ajustement des rentes (adaptation aux prix ou aux salaires) et la technique législative et mathématique adéquate en l'occurrence ayant fait l'objet de commentaires détaillés dans notre message du 27 janvier 1961 sur la 5e revision de l'AVS, nous nous dispenserons de reprendre ici ces explications.

Evolution des revenus du travail et des cotisations

Modèle dynamique

(jusqu'en 1962: résultats des comptes)

Tableau 16*

Années	Sommes annuelles en millions		Indices (1948 = 100)		
	Revenus du travail	Cotisations (4%)	Sommes annuelles	Effectif des cotisants	Moyenne des «salaires» (indice des cotisations)
1948	10 450	418	100	100 (1)	100 (2)
1960	20 000	798	191	127	150
1962	25 100	1 005	240	140	172
1965	30 600	1 225	293	144	203
1970	41 800	1 673	400	155	259
1975	49 800	1 991	477	159	300
1980	59 600	2 384	570	164	348
1985	71 100	2 844	680	169	404
Moyennes annuelles: 1965–1984	47 200	1 890	452	157	287
Durée illimitée	61 000	2 438	583	168	347

(1) Effectif initial: 2,1 millions de personnes.
(2) Revenu moyen du travail: 4980 francs en 1948.

Le principe de nouveaux ajustements éventuels des rentes a été adopté par le législateur lors de la 5e revision (art. 92*bis*, LAVS). Nous sommes de l'avis que cette disposition doit être maintenue quant à l'essentiel. Mais pour des raisons d'ordre systématique, sa teneur doit être combinée avec celle de l'article 92 relatif au bilan technique et ensuite incorporée, sous forme d'un 2e alinéa, à l'article 102, dont l'importance est majeure pour ce qui touche au financement.

L'ajustement des rentes ne saurait avoir lieu de façon automatique, ainsi que cela est le cas dans le système des rentes indexées; il doit au contraire être décidé périodiquement par les conseils législatifs, qui modifieront de façon appropriée les dispositions légales. Relevons cependant qu'aussi longtemps que l'indice des cotisations de l'AVS n'aura pas notablement dépassé le niveau de 250 points, il ne faudra guère songer à une

nouvelle augmentation des rentes en la motivant par la hausse de l'indice. Si l'on considère que le système de rentes résultant de la 6e revision correspond à un indice de cotisations de 200 à 250 points, cet indice devrait être de quelque 250 à 300 points pour le prochain ajustement.

Les ajustements de prestations obligent-ils d'augmenter le taux des cotisations ou le taux de la participation des pouvoirs publics ? Cela dépend dans une forte mesure du système financier appliqué dans le régime d'assurance de rentes. L'adaptation des prestations est plus difficile dans un système financier où les capitaux de couverture jouent un rôle important que dans un système où le degré de capitalisation est faible. Etant donné que le système mixte de l'AVS présente une grande similitude avec le système de la répartition, il n'est pas nécessaire de procéder aux augmentations envisagées plus haut, à condition que les rentes ne soient pas adaptées entièrement à l'évolution générale des salaires. Dans le cas d'une hausse annuelle de 3 pour cent du niveau général des salaires, les rentes pourraient être augmentées au rythme de 2 pour cent par an, soit 10 pour cent à l'intérieur d'une période de 5 ans, sans qu'il faille pour autant accroître la valeur relative de l'ensemble des recettes. C'est sur la base de cette hypothèse qu'on a établi la situation financière de l'AVS figurant dans la partie inférieure du tableau 7 de l'annexe. Vu que les prix croissent généralement d'une manière moins forte que le niveau général des salaires, on est en droit de dire que le système financier actuel de l'AVS permet pour le moins un ajustement en fonction des prix sans qu'il faille augmenter les cotisations.

Le postulat Schuler du 20 juin 1961, adopté par le Conseil national, tend à favoriser encore davantage l'ajustement des rentes en suggérant de prévoir que les avoirs du fonds de compensation peuvent aussi être placés en des biens réels. Nous avons sollicité sur ce point le préavis du Conseil d'administration du fonds de compensation de l'AVS. Dans sa réponse très circonstanciée du 8 août 1962, ce Conseil relève que de façon unanime il est arrivé à la conclusion que pour le moment il ne voyait pas la nécessité de modifier la politique des placements suivie jusqu'alors.

En outre, nous avons vu que ledit fonds allait, au cours des années, perdre encore de son importance relative dans le plan financier. Vu que la demande contenue dans le postulat perd ainsi également une bonne part de son intérêt, nous vous proposons de classer le postulat.

Comme nous l'avons fait dans notre message du 27 janvier 1961 relatif à la 5e revision, nous désirons en guise de conclusion relever qu'une évolution dynamique des salaires ne pose pour l'AVS aucun problème financier particulier. Ainsi, ni le problème des travailleurs étrangers, ni celui d'un changement dans le niveau des salaires ne sauraient porter atteinte à la solidité de la base financière sur laquelle repose cette assurance. C'est pour

cette raison que la planification financière élaborée sur la base de conditions statiques a, du moins pour ce qui est des données relatives, une valeur générale très étendue.

Troisième partie

LES RÉPERCUSSIONS GÉNÉRALES DE LA 6e REVISION DE L'AVS

A. L'aspect social

I. Les charges de l'assurance-pensions sociale

1. La part de l'assurance-invalidité

L'amélioration de la situation sociale des personnes jouissant des rentes de l'AVS profite automatiquement aux bénéficiaires de rentes d'invalidité. Du moment que la loi sur l'AI ne fixe pas elle-même le montant des prestations périodiques en espèces, mais se réfère simplement à la loi sur l'AVS, toutes les rentes de l'AI, y compris les rentes complémentaires pour les proches, sont augmentées dans la même mesure que les rentes de l'AVS. Seront aussi améliorées les allocations pour impotents, du fait que la loi sur l'AI en fixe le montant par rapport au minimum de la rente de vieillesse simple complète. Enfin, comme nous l'avons déjà relevé, l'institution dans l'AVS des rentes complémentaires pour l'épouse et les enfants rendrait superflue la garantie des droits acquis, prévue jusqu'ici dans la loi sur l'AI pour cette catégorie de rentes.

Le coût des rentes de l'AI (y compris les allocations pour impotents) peut être évalué, avec la formule de rente actuelle datant de 1961, à environ 120 millions par année. Dans le budget annuel global de l'AI, qui atteindrait en 1965 sans revision des rentes environ 180 millions, deux tiers des dépenses seraient donc consacrées aux rentes et aux allocations pour impotents. L'augmentation des rentes de l'AVS d'un tiers, laquelle s'applique automatiquement dans la même mesure aux rentes de l'AI et aux allocations pour impotents, entraîne dans l'AI une charge supplémentaire de 40 millions par an. A la suite de la 6e revision de l'AVS, les dépenses totales de l'AI passeraient de 180 millions à environ 220 millions.

Aux termes de la loi sur l'AI (art. 78, 1er al.), les pouvoirs publics prennent à leur charge la moitié des dépenses annuelles. Sur le total des charges, de quelque 220 millions, 110 millions sont donc d'emblée couverts. Quant à la cotisation que les assurés et leur employeur éventuel doivent verser à l'AI, elle se monte, selon l'article 3 de la loi sur l'AI, à 10 pour cent de la cotisation due à l'AVS. Si l'on tient compte des bases de calcul adoptées pour la présente revision (cf. tableau 1*), les rentrées annuelles de cotisations peuvent être évaluées à plus de 120 millions dans l'AI, de sorte que

la moitié des dépenses qui n'est pas financée par les pouvoirs publics est en tout cas couverte. La 6e revision de l'AVS n'entraîne donc pour l'AI aucune difficulté sur le plan financier.

2. La part des prestations complémentaires

Le régime des prestations complémentaires, dont l'institution fait l'objet de commentaires dans la première partie (cf. B, III) du présent message, représenterait dans le domaine social un progrès important, tant pour les rentiers de l'AVS que pour ceux de l'AI. L'objectif de ce régime est en effet de garantir à chaque bénéficiaire de rente un modeste minimum d'existence. Au regard des buts de politique sociale que lesdites prestations devraient permettre d'atteindre, les dépenses, auxquelles nous allons consacrer les lignes qui suivent, paraissent vraiment modérées.

Selon les propositions de la commission de l'AVS/AI, il conviendrait de garantir aux personnes seules un minimum d'existence de 3000 francs par an grâce aux prestations complémentaires; il en résulterait une dépense totale d'environ 170 millions par an. Mais lors des pourparlers, dont nous avons déjà fait état au début de ce message, qui eurent lieu entre les représentants du département fédéral de l'intérieur et ceux des gouvernements cantonaux, d'aucuns ont fait valoir qu'un minimum d'existence fixé de façon uniforme pour toute la Suisse ne tiendrait aucunement compte des besoins sociaux spécifiques des différentes régions du pays. On se rallia en fin de compte à une solution plus souple, en convenant de laisser par exemple aux cantons le soin de fixer la limite de revenu déterminante à l'intérieur de certaines valeurs extrêmes, en l'occurrence 2400 et 3000 francs, valeurs qui seraient prescrites dans des dispositions de droit fédéral.

Cette solution plus souple semble permettre de faire une économie sensible. Au lieu de 170 millions par an, les dépenses sont supputées maintenant à quelque 140 millions, ce dernier chiffre ayant été porté en compte dans la récapitulation qui va suivre.

3. Les dépenses totales de l'assurance-pensions et leur appréciation

Les dépenses annuelles de l'assurance-pensions sociale, telles qu'elles résultent de la 6e revision de l'AVS, peuvent être récapitulées comme il suit, si nous nous en tenons à la moyenne des cinq prochaines années:

	Millions de francs
Assurance-vieillesse et survivants	1 775
Assurance-invalidité	220
Prestations complémentaires aux rentiers de l'AVS et de l'AI	140
Total	2 135

Environ 83 pour cent des sommes dépensées sont affectées à l'AVS, alors que les prestations complémentaires n'absorbent que 6 pour cent du montant total. Preuve est ainsi faite que la garantie d'un certain minimum d'existence peut être financée au moyen de ressources relativement limitées.

La récapitulation ci-dessus serait incomplète si nous ne relevions pas ici que les caisses de pensions et les assurances de groupes verseront encore au cours de la même période et en faveur des mêmes rentiers approximativement 1,2 milliard. A ces chiffres, il faut ajouter 100 millions de rentes octroyées par la caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accidents, ainsi que les versements effectués sous forme de capitaux et de rentes en vertu d'assurances individuelles.

Les répercussions qu'aura la 6e revision de l'AVS sur le plan social seront considérables, puisque les dépenses supplémentaires de la période quinquennale de 1965 à 1969 s'élèveront, en moyenne annuelle, à 710 millions, se décomposant de la manière suivante:

	Millions de francs
Assurance-vieillesse et survivants	530
Assurance-invalidité	40
Prestations complémentaires aux rentiers de l'AVS et de l'AI	140
	710

Les améliorations envisagées permettent de faire un pas décisif dans l'élaboration d'une solution d'ensemble en matière de prévoyance pour les vieillards, les survivants et les invalides. Vu la situation sociale actuelle de nos rentiers, nous sommes pleinement convaincus que ces mesures s'imposent. C'est surtout la considération des trois points ci-après qui nous ont incités à mettre sur le chantier la 6e revision de l'AVS:

— En premier lieu, il subsiste de sérieuses lacunes dans la protection offerte par les assurances; l'office fédéral des assurances sociales estime en effet qu'actuellement seul un tiers de tous les assurés pourront bénéficier un jour de prestations étendues en matière de prévoyance; pour un autre tiers, les expectatives sont encore insuffisantes, et le dernier tiers de ces personnes doivent pratiquement se contenter de ce que l'AVS et l'AI leur offrent.

— En second lieu, la hausse du coût de la vie qui s'est encore accentuée ces deux dernières années a considérablement aggravé les conditions d'existence des rentiers actuels.

— En troisième lieu, il convient de donner une attention particulière aux 200 000 personnes qui, avec leurs rentes partielles conditionnées par la génération, ne jouissent, somme toute, que de prestations réduites; la rente moyenne de vieillesse simple des classes dont l'âge est le plus avancé ne se monte en effet qu'à 1160 francs par an.

La coïncidence des faits relevés dans les trois points ci-dessus est vraisemblablement unique. Il y a tout lieu de penser qu'avec le développement futur de l'assurance-pensions, de l'assurance de groupes ou pour membres d'associations, ainsi qu'avec l'institution des prestations complémentaires, il sera possible de combler totalement les lacunes actuelles, de façon qu'on devrait pouvoir se dispenser à l'avenir de prendre dans le domaine en cause de nouvelles mesures sur le plan fédéral. En outre, du fait que le problème des rentes partielles ne se posera plus, les revisions futures éventuelles de l'AVS se limiteront avant tout à la question de l'ajustement des rentes à l'évolution des salaires et des prix. Mais nous espérons fermement que l'on parviendra à stabiliser dans la mesure voulue les prix et qu'ainsi les revisions de l'AVS seront à l'avenir plus espacées que jusqu'alors.

II. Les charges sociales des pouvoirs publics

1. La dépense annuelle absolue

Nous nous bornerons à considérer ici les dépenses qui découlent de l'assurance-pensions sociale et qui sont à la charge de la Confédération et des cantons; nous ferons donc abstraction de la participation des pouvoirs publics à d'autres branches d'assurances sociales. Les contributions provenant des pouvoirs publics ont une grande importance dans les assurances sociales. Non seulement elles servent à financer une partie des dépenses, mais permettent avant tout d'instituer des conditions d'assurance relativement favorables pour les milieux de la population à faibles ressources; en d'autres termes, elles jouent un rôle prépondérant dans la réalisation du concept de solidarité. Les dépenses annuelles qu'auront à assumer la Confédération et les cantons au cours des prochaines années ressortent du tableau 17*.

La 6e revision de l'AVS fait doubler les contributions actuelles des pouvoirs publics. Le tableau 17* montre toutefois que les contributions de la Confédération et des cantons auraient de toute façon dû être augmentées à partir de 1968, si bien qu'alors la 6e revision ne représentera plus qu'une hausse de 50 pour cent des contributions des pouvoirs publics. Au regard de la somme annuelle des cotisations, qui a triplé depuis 1948 (cf. tableau 1*), la hausse envisagée pour les contributions de la Confédération et des cantons peut parfaitement se défendre. L'augmentation est toutefois plus forte pour la Confédération que pour les cantons.

Contributions de la Confédération et des cantons 1965–1969

Contributions en millions — Tableau 17*

Réglementation/Branche	Pouvoirs publics		Confédération 1965–1967	Cantons 1965–1967
	1965–1967	1968–1969 (1)		
Réglementation valable jusqu'ici				
Assurance-vieillesse et survivants .	160	280	(2/3) 107	(1/3) 53
Assurance-invalidité	90 (2)	90 (2)	(2/3) 60	(1/3) 30
Aide complémentaire (3)	41	41	6	35
Total	291	411	173	118
Projet de revision				
Assurance-vieillesse et survivants .	350		(3/4) 263	(1/4) 87
Assurance-invalidité	110 (2)		(3/4) 82	(1/4) 28
Prestations complémentaires . . .	140		(1/2) 70	(1/2) 70
Total	600		415	185

(1) La répartition entre Confédération et cantons n'est pas encore réglée dans les dispositions en vigueur.
(2) Moitié des prestations.
(3) Sommes déjà affectées aux régimes d'aide au sens des prestations complémentaires.

2. L'importance relative des charges

Le rapport entre les contributions des pouvoirs publics et l'ensemble des finances de l'assurance-pensions sociale suisse prend une certaine signification, du fait qu'à l'article 34*quater*, 5e alinéa, la constitution fédérale prescrit que les contributions financières de la Confédération et des cantons n'excéderont pas, en tout, la moitié du montant total nécessaire à l'assurance.

L'amélioration des prestations complémentaires devant être conçue selon les modalités d'un régime d'assurance, il ne fait pas de doute que ces prestations doivent être ajoutées, ainsi que cela a été fait plus haut sous chiffre I, 3, aux dépenses totales de l'AVS et de l'AI. Les pouvoirs publics ne sauraient par conséquent prendre à leur charge plus de la moitié des 2135 millions représentant les dépenses annuelles moyennes totales de la période de 1965 à 1969. Les contributions totales des pouvoirs publics, qui s'élèvent à 600 millions par an selon le tableau 17*, ne représentant que 28 pour cent de la dépense annuelle moyenne, il est ainsi pleinement

satisfait aux exigences de l'article constitutionnel. Il faudra, bien entendu, veiller aussi après 1969 à ce que cette disposition constitutionnelle soit respectée.

B. L'aspect économique

I. La signification économique de l'assurance-pensions

1. La signification sur le plan individuel

Dans notre message du 24 mai 1946 relatif à l'introduction de l'AVS, nous avions déjà défini la principale fonction économique d'une rente de la façon suivante: «Elle doit être un succédané du revenu du travail qui vient à manquer par suite de la vieillesse ou de la mort. Par conséquent les rentes doivent être calculées selon ce revenu du travail». Il en découle qu'une rente représente un certain pourcentage du revenu du travail et que le rapport entre ces deux éléments ne doit pas subir au cours des années de trop fortes fluctuations.

La valeur moyenne d'une rente annuelle de vieillesse pour personne seule représenterait environ 25 pour cent d'un salaire moyen supposé de 10 000 francs par an. Le pourcentage définissant le rapport entre rente et revenu du travail ne devrait pas baisser de beaucoup, surtout lorsqu'on a affaire à une rente de base aussi modeste, sinon cette dernière, ajoutée à la rente octroyée par l'assurance-pensions, ne serait plus à même de remplir la fonction économique dont nous avons fait état plus haut.

2. La signification sur le plan collectif

Si l'on veut, au cours des années, garantir aux bénéficiaires de prestations un certain minimum de rente par rapport au revenu du travail, l'assurance devra aussi pouvoir disposer pour son financement d'un certain pourcentage minimum des revenus du travail. La dépense mentionnée plus haut sous A, I, 3, d'environ 2,1 milliards en moyenne par an pour la période de 1965 à 1969, représente, par rapport au volume correspondant des revenus du travail de quelque 35 milliards par an, une charge de 6 pour cent, de laquelle 1 pour cent des salaires à peu près concerne l'assurance-invalidité et les prestations complémentaires.

Les deux régimes susmentionnés marquant une certaine stabilité dans leurs effectifs de bénéficiaires, il ne faudra, à l'avenir, guère plus de 1 pour cent des salaires pour assurer leur financement. Dans l'AVS, en revanche, l'effectif des rentiers augmentera encore dans une forte mesure, ainsi que le montrent clairement les données du tableau 3 de l'annexe. En conséquence, le taux de charge afférent à l'AVS croîtra encore quelque temps, comme cela ressort des dernières colonnes du tableau 18*.

Cotisations de répartition

Taux en % des salaires — Tableau 18*

Années civiles	Planification lors de l'introduction de l'AVS (1)	Réglementation des rentes en vigueur (2)	Projet de revision	
			hypothèse statique	hypothèse dynamique
1948	3,1	1,2	.	.
1955	4,8	2,6	.	.
1960	6,2	3,8	.	.
1965	7,6	3,7	5,3	5,3
1975	10,0	4,2	5,7	5,7
1985	10,7	4,6	6,2	5,1
1995	10,4	5,2	7,1	6,1
2005	10,2	7,2	9,6	8,8
2025	10,1	8,4	11,2	10,7
2045	10,1	7,5	10,0	10,0

(1) Message du Conseil fédéral du 24 mai 1946 (document de base: rapport de la commission fédérale d'experts).
(2) Jusqu'en 1960, données tirées des observations.

Le tableau 18* indique en outre que lors de l'instauration de l'AVS, on avait pris en compte pour l'économie des charges dont l'importance était déjà à peu près la même que pour les nouvelles. Selon le plan financier initial, le taux de charge aurait dû être de 6,2 pour cent déjà en 1960, alors que le taux effectif n'a atteint que 3,8 pour cent. Ces chiffres révèlent combien les rentes perdent généralement vite du terrain par rapport à l'évolution économique; nous en voulons encore pour preuve les données du tableau 18* ayant trait à l'évolution dynamique.

Encore un mot au sujet des charges relatives totales concernant les régimes de prévoyance en faveur des vieillards, des survivants et des invalides en Suisse. Il n'est certes pas exagéré d'admettre qu'en plus des rentes octroyées par les assurances sociales, les autres institutions de prévoyance devront accorder des prestations pour le moins équivalentes si l'on veut résoudre le problème de manière tant soit peu satisfaisante. Cela implique que les taux de charge dont on a fait état jusqu'ici doivent encore être au moins doublés si l'on veut caractériser de façon correcte la charge économique totale résultant de ce secteur de la prévoyance sociale.

II. Les effets économiques de la 6e revision de l'AVS

La présente revision de l'AVS, qui tend principalement à relever les rentes d'environ un tiers, est motivée avant tout par des considérations de politique sociale. Elle aura cependant aussi une grande portée économique, car elle intervient dans une période de surchauffe et de dépréciation de la monnaie. Si cette dépréciation devait s'accélérer, les difficultés que l'intégration économique nous suscitent dans le domaine de la concurrence s'aggraveraient. Les effets conjoncturels seraient moins redoutables si la Suisse avait réussi, ces dernières années, à enrayer l'augmentation des prix.

Trois économistes de renom et la direction générale de la banque nationale suisse ont été consultés pour déterminer quelles seront ces effets.

1. Les répercussions sur les prix

Les rentiers de l'AVS et de l'AI recevront annuellement plus de 700 millions de francs à la suite de la revision envisagée. Sans aucun doute, ils dépenseront une grande partie de cette somme. La première question est de savoir si cette augmentation des rentes poussera à l'inflation. Son but est d'assurer aux bénéficiaires un revenu réel supérieur à celui que leur assure le régime actuel. On veut donc leur donner la possibilité d'obtenir plus de marchandises et plus de services.

Si la situation du marché restait à peu près équilibrée ou si une récession intervenait, l'accroissement de la demande résultant du relèvement des rentes pourrait être compensé en principe par une augmentation de l'offre. L'élévation des rentes conduirait dans ce cas à une meilleure utilisation de la capacité de production et donnerait de nouvelles impulsions à l'économie sans qu'il en résulte des augmentations de prix.

Les forces productives subissent cependant actuellement une forte tension, ce qui empêche, dans une large mesure, un accroissement de l'offre. Cette fixité de l'offre fait qu'une augmentation notable de la demande entraîne inévitablement une aggravation des tendances inflationnistes. Economiquement, il importe peu de savoir si l'amélioration des rentes représente une compensation du renchérissement des dernières années ou si elle va au-delà. Ce qui est décisif, c'est que le déséquilibre entre l'offre et la demande s'accentuera encore. Une partie des rentes augmentées se transformera en épargne. La majeure partie sera cependant affectée à l'achat de biens de consommation et exercera des effets secondaires sur la demande, du fait notamment que de nouveaux besoins d'investissement seront créés. D'après les estimations des experts, l'augmentation de la demande résultant des nouvelles rentes entraînera probablement une élévation de quelques points de l'indice du coût de la vie. La hausse des prix ne sera pas unique, mais continuera à produire ses effets dans la mesure où le niveau des revenus

et les valeurs de fortune pourront s'adapter à la dévaluation monétaire. Nous estimons que des mesures compensatoires sont indispensables afin d'en limiter autant que possible les effets non désirables.

2. Les répercussions sur le marché des capitaux

Du fait de l'augmentation des rentes, l'argent qui, sous le régime actuel, était à disposition du fonds de compensation AVS, entrera dans le circuit de la consommation. Ainsi, le volume de l'épargne proprement dite, c'est-à-dire l'épargne globale résultant d'une renonciation à consommer, sera diminué, ce qui est contraire aux exigences de la politique conjoncturelle actuelle, laquelle tend notamment à augmenter autant que possible l'épargne courante dans le pays et à l'équilibrer avec les besoins d'investissement. Si la formation de capital par le moyen du fonds de compensation diminue, la différence entre les fonds d'épargne disponibles et les besoins de financement des investissements menace de l'accroître dans notre économie. Actuellement, cette différence est neutralisée en grande partie par un afflux d'argent provenant de l'étranger ce qui a un effet inflationniste. S'il n'y a pas un apport supplémentaire d'argent étranger ou si une politique favorable à l'expansion du crédit n'est pas pratiquée en Suisse, la diminution des capitaux du fonds de compensation entraînera une raréfaction et, par conséquent, un renchérissement de l'argent.

Si la formation de capital par le moyen du fonds de compensation fléchit, les répercussions seront particulièrement sensibles sur le marché hypothécaire. Celles-ci se manifesteront d'une façon prépondérante sur un secteur du marché des capitaux où les taux de l'intérêt exercent une forte influence sur les prix agricoles et les loyers qui sont soumis à l'intervention de l'Etat. Ces prix influencent aussi fortement l'indice du coût de la vie. En outre, les cantons, les communes et les entreprises mixtes seraient directement touchés du fait que la capacité de placement du fonds de compensation diminuerait.

3. Le rôle du fonds de compensation du point de vue conjoncturel

Bien que le fonds de compensation ne soit point un instrument de la politique conjoncturelle, il est aujourd'hui un des facteurs les plus importants de la stabilisation naturelle de notre économie. Dans une période de grande prospérité, les contributions à l'AVS augmentent du fait que la main-d'œuvre est plus nombreuse et que les salaires sont plus élevés. Comme les prestations aux rentiers ne s'élèvent pas proportionnellement, le volume de l'épargne de l'AVS croît automatiquement. En cas de dépression, au contraire, les contributions diminueraient massivement sans que les dépenses fléchissent d'une manière correspondante, si bien que le volume de l'épargne se réduirait. Il importerait de veiller à ce qu'une telle adaptation automatique aux exigences économiques soit maintenue autant que pos-

sible. Cela présuppose un fonds de compensation élevé afin qu'en cas de longue période de dépression, les rentes puissent être maintenues sans augmentation des cotisations et des prestations de l'Etat.

III. La compensation indispensable de l'augmentation des rentes

Une augmentation des rentes qui ne serait pas compensée par une diminution du pouvoir d'achat aurait des effets défavorables du point de vue de la politique conjoncturelle et financière. Plus l'économie suisse aura à lutter contre l'augmentation des frais et contre la concurrence, à la suite des difficultés créées par le mouvement d'intégration, plus ces effets défavorables se feront sentir. Les effets inflationnistes auxquels il faudrait s'attendre seraient particulièrement fâcheux. Si, au début, la dévaluation de la monnaie est préjudiciable à tous, à la longue les principaux perdants sont les groupes sociaux qui ne peuvent pas ou ne peuvent que très lentement adapter leur revenu à la montée des prix. Dans ces groupes nous trouvons précisément les rentiers et les pensionnés. Eu égard aux effets défavorables d'une augmentation des rentes sans correctifs, nous considérons qu'il est indispensable de compenser le plus possible l'accroissement de la demande résultant du relèvement des rentes par une diminution du pouvoir d'achat et une limitation des dépenses de l'Etat.

1. Le relèvement des cotisations

Nous proposons d'augmenter les cotisations des assurés et de l'employeur d'un huitième. Etant donné qu'il s'agit d'une mesure dictée principalement par la situation économique, nous renonçons à proposer de corriger directement les taux légaux et recommandons de faire du relèvement un supplément aux cotisations qui sera perçu jusqu'à la prochaine revision de l'AVS. Il importera alors de décider si la situation économique et les problèmes de financement de l'AVS justifient le maintien de ce supplément. L'augmentation des cotisations peut entraîner, en période de grande activité économique, certaines hausses de salaires et de prix. Vu le taux d'augmentation proposé, ces hausses auraient cependant beaucoup moins d'effet qu'une augmentation des rentes sans correctif qui entraînerait un accroissement correspondant de la demande. Ce qui est déterminant ici, c'est l'avantage que présente la diminution du pouvoir d'achat des personnes exerçant une activité lucrative. C'est pourquoi il est désirable que la plus grande retenue se manifeste dans le domaine de la formation des salaires et des prix.

Un autre effet favorable réside dans le fait que les sommes prélevées, qui seront annuellement de l'ordre de 150 millions de francs, seront versées au fonds de compensation et lui permettront d'exercer comme jusqu'ici sa fonction de stabilisateur au service de la politique conjoncturelle. Financièrement, l'augmentation des cotisations a aussi un avantage important:

elle amène au marché des capitaux sous la forme d'une épargne proprement dite une partie des sommes qui lui ont été retirées à des fins de consommation.

Le tableau 8 ci-annexé montre quelles seront les répercussions financières du relèvement des cotisations. Les résultats qu'il contient doivent être confrontés avec les tableaux 14* et 15* insérés dans la deuxième partie sous C I et II. Il y a lieu d'observer que, tant dans ces derniers tableaux que dans le tableau 8 qui figure en annexe, on a tablé en principe sur la même participation des pouvoirs publics pour toutes les périodes. Conformément au but de la mesure, le fonds de compensation s'accroîtra proportionnellement par le prélèvement des suppléments de cotisation, sa capacité en sera plus tard d'autant plus grande.

2. L'augmentation des charges fiscales grevant le tabac

Une augmentation des charges grevant le tabac nous paraît également indispensable. La question de l'imposition du tabac est traitée dans la deuxième partie de la loi. Ces dispositions remontent à 1946. Il s'agit d'une pure imposition selon la quantité, qui n'a pas été influencée par l'augmentation des prix du tabac. Depuis 1946, ces prix ont cependant considérablement augmenté, si bien que la charge fiscale du tabac a diminué par rapport à son prix. Une certaine adaptation se justifie fort bien.

Une charge fiscale grevant plus lourdement le tabac ne semble pas devoir exercer une influence notable sur l'évolution générale des prix et des salaires. Elle sera supportée principalement par les fumeurs, qui sont très nombreux. Une augmentation des droits sur le tabac ne peut cependant dépasser certaines limites. Il ne faut donc pas s'attendre à une trop forte compensation de l'augmentation des rentes par le rendement supplémentaire de la nouvelle imposition.

3. L'augmentation des contributions des cantons

Les experts recommandent une augmentation des contributions des cantons, également au titre de mesure compensatoire. A ce propos, il suffit de rappeler que d'après ce qui a été dit plus haut sous A, II, 1 (cf. tableau 17*), les contributions versées par les cantons à l'AVS et à l'AI, ainsi que les prestations complémentaires, feront l'objet d'une augmentation dans leur ensemble, cela non seulement en montant absolu, mais aussi en valeur relative. La mesure envisagée ici serait ainsi en bonne voie de réalisation.

Dans l'ensemble, l'augmentation des cotisations, de l'imposition du tabac et des contributions des cantons, telles que nous les proposons, ne suffiront sans doute, pas même approximativement, à compenser l'amélioration des rentes. D'après les estimations des économistes consultés, une augmentation des cotisations d'un huitième compensera environ la moitié

de l'accroissement de la demande résultant de ladite augmentation. Il s'agit ici d'un calcul à longue échéance, dans lequel le produit des intérêts jouera, avec le temps, un rôle important. C'est pourquoi la compensation sera sensiblement plus faible pendant les premières années. Même en doublant la charge qui pèse sur le tabac — ce qui n'entre pas en considération — on ne réussirait pas à combler la différence. Les mesures compensatoires envisagées ne sont donc pas de nature à empêcher complètement les effets inflationnistes de l'amélioration des rentes. Elle doivent être complétées par d'autres mesures tendant à réduire le pouvoir d'achat et à freiner la surexpansion économique. Il importera en particulier de limiter les dépenses publiques pour les biens et les services. Mais nous devrons, dans la mesure du possible, nous assurer que l'économie réalisée n'amènera pas une diminution d'impôts exerçant un effet propre à stimuler la demande. Cette réserve s'applique aussi bien à la Confédération qu'aux cantons et aux communes.

Quatrième partie

RAPPORT SUR L'INITIATIVE POPULAIRE POUR L'AUGMENTATION DES RENTES DE L'AVS ET DE L'AI EN VUE D'ASSURER UN MINIMUM VITAL SUFFISANT A CHAQUE BÉNÉFICIAIRE

A. L'initiative populaire

1. Le comité suisse des associations cantonales de vieillards, invalides, veuves et orphelins a déposé le 21 juin 1962 une initiative populaire pour l'augmentation des rentes de l'AVS et de l'AI, munie de 71 772 signatures valables et ayant la teneur suivante:

A

L'article 34*quater*, 1er alinéa, de la constitution fédérale est complété par l'alinéa nouveau suivant:

«Les rentes ordinaires et extraordinaires de l'AVS et de l'AI doivent couvrir les besoins des bénéficiaires et leur assurer un niveau de vie suffisant.»

B

L'article 34*quater*, 5e alinéa, est remplacé par le texte suivant:

«Les contributions financières de la Confédération et des cantons couvriront au moins la moitié du montant nécessaire à l'assurance.»

Le texte allemand est déclaré déterminant pour l'aboutissement de l'initiative. Celle-ci contient une clause de retrait.

Dans notre rapport du 16 juillet 1962, nous vous avons informés de l'aboutissement de cette initiative. Le Conseil national en a pris connaissance

le 28 septembre et le Conseil des Etats le 4 octobre 1962; en même temps, nous avons été invités à présenter un rapport à son sujet.

2. Le 12 juillet 1962, le *Schweizerische Beobachter*, à Bâle, a déposé une initiative populaire en faveur de rentes AVS et AI mieux adaptées à la situation actuelle et tenant compte du renchérissement. Cette initiative était munie de 234 566 signatures valables. Nous vous avons présenté un rapport à ce sujet le 3 septembre 1962, et vous en avez pris connaissance lors de la session d'automne 1962.

Cette initiative populaire touche la même question constitutionnelle que la première. Selon l'article 28 de la loi sur les rapports entre les conseils, du 23 mars 1962 (cf. art. 6 de la loi sur les initiatives populaires, même date), une initiative déposée en second lieu ne doit pas être traitée avant que la première initiative ait été soumise à la votation populaire ou retirée.

3. Dans le cas présent, les chambres fédérales doivent donc, en vertu de l'article 27 de la loi sur les rapports entre les conseils, se prononcer jusqu'au 20 juin 1965 sur l'initiative du comité suisse des associations cantonales de vieillards, invalides, veuves et orphelins, et seulement sur cette initiative. Le délai qui nous est fixé par l'article 29 de la même loi (20 juin 1964) est largement observé.

B. L'attitude adoptée à l'égard de l'initiative

1. Comme nous l'avons exposé en détail, les rentes de l'AVS doivent être améliorées dans les limites du possible. Les rentes de l'AI, qui sont liées étroitement à celles de l'AVS, seront automatiquement augmentées dans la même mesure.

En outre, nous préparons un projet de loi qui garantira un minimum vital aux vieillards, survivants et invalides nécessiteux, grâce à des prestations complémentaires qui s'ajouteront aux rentes de l'AVS et de l'AI.

2. L'initiative du comité suisse des associations cantonales de vieillards, invalides, veuves et orphelins demande des rentes dites «de besoin» qui assurent aux bénéficiaires un niveau de vie suffisant. Il faut entendre par là, d'après la terminologie habituelle, des rentes qui assurent le minimum vital, mais qui ne seraient accordées qu'aux personnes dont le revenu et la fortune n'atteignent pas certaines limites. Or, une telle conception serait en contradiction avec le principe de l'assurance populaire, qui étend sa protection à toutes les classes de la population; elle nécessiterait une transformation radicale de l'AVS et de l'AI. Même si telle n'a pas été l'intention des promoteurs de l'initiative, le texte constitutionnel qu'ils ont proposé créerait une situation juridique très peu claire. En outre, nos propositions sur l'augmentation des rentes et l'octroi de prestations complémentaires permettent d'atteindre le but que semble viser l'initiative tout en reposant sur des bases constitutionnelles déjà établies. Ceci s'applique également à l'augmentation des contributions des pouvoirs publics réclamée par les

promoteurs de l'initiative; sur ce point aussi, nos propres propositions prévoient une augmentation, mais sans dépasser les limites de ce qui est réalisable.

3. La modification de la loi, telle que nous la proposons ici, réalise ainsi d'une manière judicieuse, par d'autres moyens, les buts sociaux de l'initiative populaire. Il faut considérer également qu'une revision de la constitution, suivie d'une revision de la loi, serait bien plus compliquée et prendrait beaucoup plus de temps. C'est pourquoi nous vous proposons, en accord avec la commission de l'AVS/AI, que l'initiative du comité suisse des associations cantonales de vieillards, invalides, veuves et orphelins, du 21 juin 1962, soit soumise, au cas où elle ne serait pas retirée, à la votation du peuple et des cantons avec une proposition de rejet, sans contre-projet.

Cinquième partie

A. Le commentaire des articles du projet de loi

Ad section I

Article 2, 5e, 6e et 7e alinéas. — L'alinéa 5 offre aux Suisses de l'étranger la possibilité de se retirer de l'assurance facultative. Selon la réglementation en cours, une telle possibilité est pratiquement exclue: l'article 19 prévoit en effet que l'assuré qui interrompt le paiement des cotisations risque de perdre tout le bénéfice de celles qu'il a versées jusqu'alors. Aussi longtemps que le paiement de cotisations durant une année entière suffisait à garantir au moins le minimum de la rente complète, cette réglementation était absolument nécessaire pour éviter des abus. Elle s'avéra cependant particulièrement rigoureuse, notamment à l'égard de nos ressortissants dont les charges sociales ont augmenté à la suite des nouvelles mesures législatives prises dans le domaine des assurances sociales par le pays de résidence, mesures qui leur assurait une protection sociale étendue, rendant vaine, à leurs yeux, la continuation de l'assurance facultative. Le postulat Malzacher du 21 juin 1962, mentionné plus haut, ainsi que diverses requêtes émanant des associations des Suisses à l'étranger, demandent expressément une modification de la réglementation actuelle. Depuis l'adoption de la méthode de calcul des rentes au *pro rata temporis*, une revision de cette réglementation est chose possible, l'assuré qui renonce à l'assurance facultative recevant une rente qui correspond à la durée des cotisations versées. La nouvelle teneur du 5e alinéa, combinée avec l'abrogation de l'article 19, fait droit à l'une des principales requêtes de nos compatriotes de l'étranger, sans entraîner de nouvelles charges pour l'AVS. La mesure d'exclusion prévue au 6e alinéa à l'égard des assurés qui, malgré sommation, ne remplissent plus leurs obligations envers l'assurance, n'est que le corollaire du droit de résignation, en même temps qu'un élargissement du principe mentionné au 6e alinéa dans sa teneur actuelle. L'exclusion de l'assu-

rance ne doit pas non plus porter atteinte aux droits acquis en vertu des cotisations versées jusqu'alors.

Le 7e alinéa confie au Conseil fédéral le soin de prendre les dispositions nécessaires en vue de régler la résignation et l'exclusion de l'assurance facultative, notamment la procédure et les délais, et de prévenir des abus éventuels. Ce même alinéa autorise également le Conseil fédéral à édicter des règles particulières au sujet du calcul et de la prise en compte des cotisations versées par les personnes assurées facultativement. La nécessité d'une réglementation particulière sur ce dernier point est invoquée par une requête émanant des associations des Suisses à l'étranger, qui demande, pour fixer le montant des cotisations, de tenir compte des circonstances régnant dans les pays où le coût de la vie est sensiblement plus élevé qu'en Suisse. Nous examinerons avec soin cette requête, qui paraît à première vue fondée, et, le cas échéant, nous autoriserons certaines déductions sur le revenu déterminant pour fixer les cotisations dans les pays où le coût de la vie est particulièrement élevé.

Toutes ces mesures seront vraisemblablement de nature à atténuer aussi les rigueurs qui pourraient résulter, pour les affiliés à l'assurance facultative, de la perception du supplément prévu aux cotisations AVS.

Article 3, 1er alinéa — L'abaissement de la limite d'âge ouvrant droit à la rente de vieillesse pour les femmes, prévu à l'article 21, 1er alinéa, entraîne également une modification de l'article 3, 1er alinéa. En effet, les femmes cessent d'être tenues de cotiser dès qu'elles ont accompli leur 62e année.

Articles 6, deuxième phrase et 8, 1er alinéa, deuxième phrase. — Ces deux dispositions tiennent compte des considérations émises dans la deuxième partie, au chapitre B, section II, 4, au sujet du barème dégressif des cotisations. Le plafond du barème est élevé de 9000 à 12 000 francs. Ce barème figurera — comme jusqu'ici — dans le règlement d'exécution.

Article 19. — Comme nous l'avons indiqué plus haut, les personnes assurées facultativement doivent avoir la possibilité de renoncer à l'assurance facultative, sans que cette renonciation ne porte préjudice aux droits qu'elles ont acquis en vertu des cotisations versées jusqu'alors. Par conséquent, l'article 19, qui prévoit une sanction à l'égard des assurés qui sont en demeure, doit être abrogé.

Article 20. — Le 1er alinéa demeure inchangé alors que le 2e alinéa reprend la teneur du 3e alinéa actuel, avec une légère modification d'ordre rédactionnel. En revanche, le deuxième alinéa (actuel), qui exemptait les rentes extraordinaires d'impôts et autres taxes publiques, doit être abrogé. Cette exemption fiscale avait été prévue en faveur des rentes transitoires conçues en tant que prestations dites «de besoin». Elle n'est plus justifiée depuis que les limites de revenu ont été abolies dans une large mesure. En l'état actuel des choses, il existe en bonne logique deux solutions: ou bien

exempter toutes les rentes de l'AVS et de l'AI ou supprimer le privilège fiscal dont jouissent les rentes extraordinaires. La commission de l'AVS/AI estime qu'il faut s'en tenir à cette seconde solution, étant d'avis que la Confédération ne saurait soustraire à l'imposition certains éléments du revenu, sans par là porter atteinte à la souveraineté fiscale des cantons et au principe de l'imposition générale du revenu. Etant donné les déductions sociales consenties par les législations fiscales, les bénéficiaires de rentes extraordinaires moins bien lotis socialement ne devraient pas subir de préjudice par suite de la suppression de l'exemption fiscale. D'autre part, l'imposition des rentes revenant à des assurés jouissant d'une situation sociale favorable semble justifiée si l'on tient compte de l'augmentation substantielle des rentes consécutive à la présente revision. Nous sommes dès lors persuadés que le moment est venu de supprimer un privilège fiscal qui n'est plus justifié.

Article 21, 1er alinéa. — Nous avons indiqué dans la deuxième partie, au chapitre B, section II, 1 les motifs qui militent en faveur d'un abaissement de la limite d'âge de la femme ouvrant droit à la rente de vieillesse. La présente disposition fixe en conséquence le début du droit à la rente dès le mois qui suit celui au cours duquel la femme a accompli sa 62e année (au lieu de sa 63e année, comme jusqu'ici).

Article 22*bis*. — Les motifs qui justifient l'institution de rentes complémentaires en faveur des proches de bénéficiaires de rentes de vieillesse ont été indiqués dans la deuxième partie, au chapitre B, section II, 2. La présente disposition reprend dans une large mesure la réglementation prévue aux articles 34 et 35 LAI. Il y aura lieu toutefois de prévoir une réglementation plus précise en ce qui concerne l'octroi de rentes complémentaires pour enfants aux femmes mariées âgées de plus de 62 ans. Sans doute, sera-t-il possible de tenir compte des restrictions régissant l'octroi des rentes d'orphelins de mère; quoi qu'il en soit, il convient de confier au Conseil fédéral le soin d'édicter des prescriptions complémentaires en la matière.

Article 23, 3e alinéa. — La question de savoir si la veuve dont le remariage est déclaré nul peut à nouveau prétendre la rente de veuve a déjà fait l'objet de discussions lors de précédentes revisions. La commission de l'AVS/AI a réexaminé cette question et est parvenue à la conclusion que, pour des raisons d'équité, il y avait lieu d'admettre, sous certaines conditions, la renaissance du droit en pareil cas. En revanche, elle a écarté une telle possibilité en cas de dissolution du second mariage par le divorce. Le présent projet de loi confie au Conseil fédéral la compétence de fixer les conditions auxquelles le droit à la rente de veuve renaît en cas d'annulation du second mariage. Ces conditions devraient concerner surtout la durée du second mariage et l'importance des contributions d'entretien éventuelles; elles seraient prévues dans le règlement d'exécution.

Article 25, 2e alinéa, deuxième phrase et 26, 2e alinéa, deuxième phrase. — Ces deux dispositions tiennent compte des considérations émises dans la deuxième partie, au chapitre B, section II, 3, au sujet de l'extension du droit à la rente pour les orphelins qui font un apprentissage ou des études. Le droit à la rente est prolongé, pour ces orphelins, jusqu'à l'âge de 25 ans révolus, au lieu de 20 ans révolus comme c'est le cas actuellement.

Article 28*bis*. — Cette disposition a été complétée afin d'éviter un cumul des rentes d'orphelins avec les rentes complémentaires revenant à un bénéficiaire de rente de vieillesse.

Article 30, 5e et 6e alinéas. — Nous avons relevé dans la deuxième partie, au chapitre B, section I, 1 que la cotisation annuelle moyenne n'est plus suffisamment représentative de la situation sociale du rentier, étant donné que les cotisations versées durant les premières années de l'AVS, où la situation économique et monétaire était différente, sont prises en compte telles quelles pour le calcul de la rente. Il s'avérait dès lors nécessaire de revaloriser dans une certaine mesure les cotisation anciennes, en appliquant une procédure sommaire. La présente disposition (5e al.) prévoit de revaloriser d'un tiers les cotisations versées jusqu'au 31 décembre 1964.

Le 6e alinéa reprend, pour l'essentiel, la teneur du 5e alinéa actuel, tout en le complétant sur deux points. D'une part, il confie au Conseil fédéral la compétence d'édicter des prescriptions sur la prise en compte, à titre subsidiaire, des cotisations et périodes de cotisations de l'épouse pour le cas où la durée de cotisations du mari est incomplète. Une telle solution n'est pas nouvelle; elle a déjà été retenue, encore que dans une mesure restreinte, par la jurisprudence du Tribunal fédéral des assurances. Le moment paraît indiqué de codifier cette jurisprudence, en la complétant au besoin. D'autre part, il autorise le Conseil fédéral à édicter des règles de calcul particulières en faveur d'anciens bénéficiaires de rentes d'invalidité. Le calcul de la rente de vieillesse qui succède à une rente d'invalidité est déjà réglé par la loi; en revanche, des dispositions complémentaires sont nécessaires en ce qui concerne les cas où la rente d'invalidité cesse d'être octroyée avant l'ouverture du droit à une rente de vieillesse. La rente de vieillesse ne doit pas subir une réduction du fait que le bénéficiaire a versé des cotisations réduites durant l'époque où il était invalide.

Article 34. — Cette disposition tient compte des considérations émises dans la deuxième partie, au chapitre B, section I, 1, au sujet de la nouvelle formule de rente. Celle-ci s'applique à tous les cas de rentes qui prennent naissance après l'entrée en vigueur de la présente loi. Quant aux rentes en cours, elles font l'objet de dispositions transitoires spéciales, mentionnées à la section III, ci-après. Les taux de rapport des différents genres de rentes à la rente de vieillesse simple n'ont pas été modifiés.

Article 35*bis*. — Cette disposition pose les principes régissant le calcul des nouvelles rentes complémentaires pour les proches. Elle est calquée sur l'article 38, 1er et 2e alinéas, de la loi sur l'AI.

Article 38, 2e alinéa. — Les rentes partielles sont déterminées d'après le rapport, arrondi au vingtième immédiatement supérieur, des années entières de cotisations de l'assuré à celles de sa classe d'âge. Cette réglementation est par trop favorable aux assurés qui comptent une faible durée de cotisations. Il convient dès lors de confier au Conseil fédéral la compétence de régler de façon nouvelle l'échelonnement des rentes partielles. L'idée directrice est qu'il faut s'en tenir à 20 échelles, comme par le passé; en revanche, les règles d'arrondissement doivent être affinées lorsque la période de cotisations est de courte durée, alors qu'elles seront moins nuancées lorsque l'assuré a cotisé durant une longue période. Ces règles figureront dans le règlement d'exécution.

Article 40. — Comme c'est le cas dans l'AI (cf. art. 38, 3e al., LAI), la rente complémentaire en faveur d'un enfant naturel doit être réduite dans la mesure où elle dépasse la dette alimentaire.

Article 41. — La disposition actuelle, à son 1er alinéa, prévoit la réduction des rentes de veuves et d'orphelins dans la mesure où leur montant total dépasse le revenu moyen obtenu par le père défunt durant les trois dernières années de son revenu normal. Cette règle, très rarement appliquée, est au surplus trop rigoureuse, car, en prescrivant de se fonder sur le revenu acquis par le père avant sa mort, elle ne tient pas suffisamment compte de la hausse conjoncturelle des revenus. La commission de l'AVS/AI a réexaminé cette disposition et est arrivée à la conclusion qu'on pouvait renoncer à cette clause de surassurance à l'égard des survivants, non seulement parce qu'elle trouvait rarement application — et encore, dans ce cas, touchait-elle en premier lieu des veuves et des orphelins qui se trouvent dans une situation sociale difficile — mais aussi et surtout parce qu'un système d'assurance de base implique naturellement certaines limites à la surassurance. Nous proposons dès lors de maintenir, à l'article 41, uniquement la clause de réduction touchant la rente de veuve revenant à la femme divorcée.

Article 42, 1er et 2e alinéas. — Conformément aux explications que nous avons données dans la deuxième partie, au chapitre B, section I, 2, les limites de revenu mises à l'octroi des rentes extraordinaires doivent également être élevées d'un tiers, afin de tenir compte de la hausse des revenus conditionnée par la conjoncture économique et d'assurer au cercle — très restreint — des bénéficiaires de rentes réduites une légère amélioration de leur prestation. Cette mesure est réglée au 1er alinéa. Le 2e alinéa autorise le Conseil fédéral à édicter des règles de calcul en ce qui concerne les bénéficiaires de rentes complémentaires pour les proches.

Article 43, 2e alinéa, 2e phrase. — La réserve faite au sujet des prescriptions de réduction est adaptée aux articles 40 et 41.

Article 43*bis*. — La disposition actuelle est complétée par une lettre *d* qui prévoit, sous certaines conditions, que les femmes divorcées recevront également une rente extraordinaire non soumise aux limites de revenu. On sait que la femme divorcée a droit à une rente de vieillesse simple si elle a elle-même versé des cotisations. Or, si le divorce intervient après l'ouverture du droit à la rente, ou moins d'une année auparavant, et si la femme divorcée n'a pas versé de cotisations durant son mariage, elle n'a pas droit à une rente ordinaire de vieillesse. Elle ne peut prétendre qu'une rente extraordinaire, soumise, selon la réglementation actuelle, à des limites de revenu. Il peut ainsi arriver qu'une femme divorcée, dont le revenu déterminant excède la limite légale, se voit privée de tout droit à une rente de vieillesse. Nous estimons avec la commission de l'AVS/AI que de tels cas pénibles doivent être éliminés, et proposons d'allouer aux femmes divorcées que cela concerne une rente extraordinaire sans égard à leur situation matérielle.

Article 63, 3e alinéa. — La disposition actuelle est complétée d'une deuxième phrase confiant au Conseil fédéral la compétence de prendre les mesures nécessaires en vue de coordonner la collaboration technique entre les caisses de compensation et la centrale de compensation et de veiller à l'utilisation rationnelle d'appareils techniques modernes. La complexité du calcul des rentes et leur adaptation fréquente et périodique, de même que le manque de personnel dont pâtissent d'une manière toujours plus accrue les caisses de compensation rendent de plus en plus nécessaire l'emploi d'appareils auxiliaires (machines électroniques) pour faire face au travail administratif.

Article 82, 1er alinéa. — Lors de la création de l'AVS, les institutions d'assurance existantes se sont vu fixer un délai de 10 ans pour adapter leurs primes et leurs prestations statutaires et réglementaires. Le moment semble venu de revoir cette clause d'adaptation et d'autoriser les institutions d'assurance, en cas d'augmentation générale des cotisations et des rentes de l'AVS, à adapter leurs primes et leurs prestations dans un délai de 5 ans, même si une telle possibilité n'est pas prévue dans leurs statuts.

Articles 92 et 92*bis*. — Ces dispositions relatives au bilan technique et à l'adaptation des rentes sont abrogées comme telles. Elles sont reprises conjointement et sous une forme modifiée dans une disposition centrale réglant la politique financière de l'AVS (art. 102, 2e al.).

Article 95, 3e alinéa. — A l'occasion de la revision du régime des allocations pour perte de gain, actuellement en cours, il est prévu de modifier l'article 29 de la loi fédérale du 25 septembre 1952 sur les allocations aux militaires pour perte de gain, en ce sens que la réglementation de l'AVS

relative à la prise en charge des frais et taxes postales soit applicable par analogie au régime des allocations pour perte de gain. De ce fait, la réglementation spéciale contenue à l'article 95, 3e alinéa, touchant les allocations pour perte de gain devient caduque. Seule la réglementation relative aux allocations familiales aux travailleurs agricoles et aux petits paysans demeure en vigueur.

Article 102. — La disposition actuelle est complétée par un deuxième alinéa qui prévoit aussi bien le contrôle périodique quinquennal de la situation financière de l'assurance que l'examen simultané de l'état des rentes en relation avec les prix et les revenus du travail. Le résultat de ces examens, qui sont confiés à l'office fédéral des assurances sociales, sera d'abord communiqué pour préavis à la commission de l'AVS/AI. Le Conseil fédéral établira ensuite un rapport à l'intention des chambres. S'il est d'avis que les rentes ou les cotisations doivent être augmentées, il fera des propositions selon la procédure législative habituelle. Cette nouvelle réglementation remplace celle des articles 92 et 92*bis* actuels, qui prévoient l'établissement d'un bilan technique et le contrôle de l'état des rentes à des époques différentes. A l'avenir, l'examen de la situation de l'AVS, de même que la fixation des contributions incombant aux pouvoirs publics (art. 103, 1er al.) s'effectueront généralement tous les cinq ans; seule une modification sensible de la conjoncture économique justifiera une exception à cette règle.

Article 103, 1er et 2e alinéas. — Le 1er alinéa fixe les nouveaux montants des contributions incombant aux pouvoirs publics, conformément aux explications données dans la deuxième partie, au chapitre C, section I, 2. Dorénavant, les chambres fixeront pour chaque période de 5 ans le montant absolu des contributions des pouvoirs publics. La première décision sur ce point est prévue dans le présent projet de loi (cf. section IV). Le 2e alinéa règle la répartition des contributions entre la Confédération et les cantons, conformément aux considérations fiscales émises plus haut. La Confédération prendra à sa charge les trois quarts des contributions au lieu des deux tiers comme jusqu'ici.

Article 112. — Les prélèvements sur le fonds spécial de la Confédération, prévus à l'article 112, ne correspondent plus à la nouvelle teneur de l'article 103. En outre, il ressort à l'évidence de l'article 104 que la Confédération fournit sa contribution à l'aide des ressources provenant de l'imposition du tabac et des boissons distillées. L'article 112 est ainsi superflu et peut être abrogé.

Ad section III

Les nouvelles dispositions concernant les rentes sont en principe applicables aux rentes en cours. Leur adaptation exige cependant des dispositions spéciales, de nature transitoire.

Ces dispositions transitoires contiennent en premier lieu les règles relatives à l'augmentation d'un tiers des rentes en cours, conformément aux considérations émises dans la deuxième partie, au chapitre B, section I, 1; pratiquement, cela revient à recalculer les rentes en question d'après les dispositions revisées. En cas de mutation, la nouvelle rente doit également profiter de l'augmentation. En revanche, si les bases de calcul et plus particulièrement la cotisation annuelle moyenne changent, ce qui est souvent le cas lors de la mutation d'une rente de vieillesse simple en une rente de vieillesse pour couple, la rente doit être calculée à nouveau, selon les nouvelles dispositions légales.

Ces dispositions règlent en outre le remplacement des rentes partielles qui ont pris naissance avant le 1er janvier 1960 par des rentes complètes ou partielles du nouveau système; ainsi, le système des rentes retrouve l'unité qu'il avait lors de l'instauration de l'AVS. La nouvelle rente complète ainsi obtenue — les cas de rentes partielles devant être assez rares — sera ensuite augmentée d'un tiers, comme les autres rentes en cours. Si l'ancienne rente partielle doit céder sa place à une rente partielle du nouveau système, celle-ci sera calculée à nouveau, selon la méthode *pro rata temporis*; dans ce cas également, l'augmentation d'un tiers demeure garantie.

Enfin, il est prévu que les rentes de survivants qui ont été réduites conformément à l'article 41, 1er alinéa, sont augmentées sans égard à la réduction dont elles ont fait l'objet. Par ailleurs, le privilège prévu à l'article 43*bis*, lettre *d*, est applicable aux femmes divorcées qui ont déjà atteint l'âge ouvrant droit à la rente de vieillesse, à la condition que le divorce soit prononcé après l'âge de 62 ans révolus, soit moins d'un an avant l'ouverture du droit à la rente prévue par la législation actuelle.

Ad section IV

Pour les motifs de politique économique et financière invoqués dans la troisième partie, au chapitre B, section III, 1, il est prévu, sous lettre *a*, d'augmenter les cotisations des assurés et des employeurs d'un supplément d'un huitième. Cette augmentation touche toutes les cotisations de l'AVS, soit aussi bien celles des personnes de condition dépendante ou indépendante que celles des non-actifs. En revanche, le taux des cotisations affectées à l'assurance-invalidité et au régime des allocations pour perte de gain n'est pas modifié. Le taux des cotisations de l'AVS passe ainsi de 4 à 4,5 pour cent, et le taux global pour les trois branches d'assurances de l'AVS/AI/

APG de 4,8 à 5,3 pour cent (= 4,5 + 2 × 0,4). L'augmentation projetée représente une mesure de compensation, limitée dans le temps; nous avons dès lors décidé de la percevoir sous forme d'un supplément durant la première période de financement. Si, toutefois, il se révélait par la suite que la perception de ce supplément est nécessaire au financement de l'assurance, le système des cotisations devrait être modifié. Comme on le sait, les rentes ne sont pas calculées d'après le montant des cotisations versées, mais en fonction du revenu annuel moyen; de ce fait, le supplément n'affecte pas le calcul des rentes. Il ne sera dès lors pas inscrit dans les comptes individuels des cotisations des assurés ni remboursé aux étrangers et aux apatrides qui n'ont pas droit à une rente.

Pour simplifier la procédure, on a fixé sous lettre *b*, les contributions incombant aux pouvoirs publics pour la prochaine période de 5 ans. Le montant global de 350 millions de francs n'excède pas les limites prévues au nouvel article 103, 1er alinéa, LAVS; il est mis pour les trois quarts à la charge de la Confédération et pour le quart à celle des cantons. La part incombant à chaque canton sera fixée par la Confédération conformément à l'article 105 LAVS. Pour le surplus, il y a lieu de se reporter aux explications données dans la deuxième partie, chapitre C, section I, 2.

Le relèvement de l'impôt sur le tabac selon lettre *c* doit être une mesure facile à exécuter. C'est pourquoi il est recommandable de n'imposer plus fortement que les cigarettes, qui assurent d'ailleurs la quasi totalité du rendement de l'impôt. L'imposition des cigares et du tabac pour la pipe, dont la vente est en recul, entraînerait des complications désagréables, sans qu'il en résulte une amélioration sensible du rendement. En 1962, l'impôt sur le tabac a produit 229 millions de francs. Sur ce montant, 215 millions proviennent du droit de douane sur le tabac de cigarettes et de la taxe de fabrication sur les cigarettes.

Le relèvement doit aussi se faire de manière à donner un montant rond s'ajoutant au prix de détail. Ce serait le cas si l'impôt était augmenté de 40 pour cent. Une telle augmentation nécessiterait une majoration de 20 centimes par paquet de 20 cigarettes.

Si la consommation reste la même, l'augmentation de la charge fiscale sur les cigarettes accroîtra de 86 millions de francs la somme que la Confédération affecte annuellement à l'AVS au titre du produit des droits de douane et des taxes sur le tabac. Un dixième environ de l'augmentation du pouvoir d'achat résultant du relèvement des rentes peut être ainsi compensé.

Les questions de détail concernant la nouvelle imposition des cigarettes devront encore être examinées d'une manière plus approfondie. La situation pourrait d'ailleurs se modifier d'une manière inattendue. En conséquence, nous proposons de ne pas modifier des articles de la loi mais d'autoriser le

Conseil fédéral à édicter des prescriptions en vue d'augmenter la charge fiscale de 40 pour cent au maximum. En raison de son aspect conjoncturel, cette augmentation doit, elle aussi, être rangée parmi les dispositions à ne prendre, pour le moment, que pour la première période de financement.

Le Conseil fédéral se réserve de lier cette mesure au nouveau régime de l'imposition fiscale du tabac qui sera préparé en fonction de la suppression des taxes grevant le tabac dans le cadre de l'intégration économique.

Ad section V

L'institution dans l'AVS des rentes complémentaires pour l'épouse et les enfants permet de supprimer la clause de garantie prévue dans l'AI en faveur des invalides qui, immédiatement avant la naissance du droit à la rente de vieillesse, ont bénéficié de telles rentes (art. 34, 1er al., 2e phrase et 35, 1er alinéa, 2e phrase LAI). Ainsi, les bénéficiaires de rentes de vieillesse retrouvent en ce domaine une égalité de traitement.

Ad section VI

L'entrée en vigueur des dispositions nouvelles dépend de l'avancement des délibérations parlementaires. Dès le vote final, les caisses de compensation et la centrale de compensation auront besoin d'au moins trois mois pour recalculer et adapter aux nouvelles dispositions près de 800 000 rentes de vieillesse, de survivants et d'invalidité et allocations pour impotents. Etant donné la quantité incalculable de mutations auxquelles un tel nombre de rentes est soumis, l'entrée en vigueur rétroactive des nouvelles dispositions poserait aux organes administratifs des problèmes d'une difficulté telle qu'elle ne saurait à première vue être envisagée. Il appartiendra au Conseil fédéral, à l'issue des délibérations des chambres et après l'expiration du délai de referendum, de fixer la date appropriée de l'entrée en vigueur de la présente loi. Il convient en outre d'autoriser le Conseil fédéral à mettre sur pied une procédure simplifiée pour augmenter les rentes en cours. Nous pensons en particulier à l'utilisation d'une formule abrégée pour communiquer aux assurés le montant de leur nouvelle rente.

B. Postulats liquidés

Sont devenus sans objet par suite du présent projet de revision les postulats suivants, déjà mentionnés dans la première partie, au chapitre A, section II: Schmid Ernst (no 8136), Fuchs (no 8346), Schuler (no 8450), Malzacher (no 8523), Munz (no 8564), Schmid Philipp (no 8565) et Dafflon

(nº 8577). Nous pensons également que le postulat Schuler du 20 juin 1961 (nº 8291) a perdu une grande partie de son objet, étant donnée la nouvelle politique envisagée au sujet du fonds de compensation. Nous vous proposons de rayer du rôle ces divers postulats du Conseil national.

* * *

Le projet de revision est, comme la loi modifiée, fondé sur l'article 34*quater* de la constitution.

Nous avons l'honneur de vous proposer d'adopter les deux projets de loi et d'arrêté ci-annexés.

Veuillez agréer, Monsieur le Président et Messieurs, les assurances de notre haute considération.

Berne, le 16 septembre 1963.

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération,

Spühler

14840

Le chancelier de la Confédération,

Ch. Oser

(Projet)

LOI FÉDÉRALE

modifiant

celle sur l'assurance-vieillesse et survivants

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu le message du Conseil fédéral du 16 septembre 1963,

arrête:

I

La loi du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants est modifiée et complétée comme suit:

Art. 2, 5e, 6e et 7e alinéas

5 Les ressortissants suisses résidant à l'étranger peuvent résigner l'assurance facultative sans préjudice des droits qu'ils ont acquis en vertu de la présente loi.

6 Les ressortissants suisses résidant à l'étranger sont exclus de l'assurance facultative si, malgré sommation, ils ne remplissent pas les obligations qui leur incombent. Sont garantis les droits qu'ils ont acquis en vertu de la présente loi.

7 Le Conseil fédéral édicte les prescriptions complémentaires sur l'assurance facultative; il fixe notamment les conditions d'adhésion, de résignation ou d'exclusion de l'assurance, et règle la perception des cotisations et l'octroi des prestations. Il peut prévoir des règles particulières au sujet du calcul et de la prise en compte des cotisations incombant aux personnes assurées à titre facultatif.

Art. 3, 1er al.

1 Les assurés sont tenus de payer des cotisations dès qu'ils exercent une activité lucrative et dans tous les cas du 1er janvier de l'année suivant celle où ils ont accompli leur 20e année jusqu'au dernier jour du mois où ils ont accompli, les hommes leur 65e année, les femmes leur 62e année.

Art. 6, 2e phrase

Si le salaire déterminant est inférieur à 12 000 francs par an, le taux des cotisations est réduit jusqu'à 2 pour cent, selon un barème dégressif qu'établira le Conseil fédéral.

Art. 8, 1er al., 2e phrase

Si ce revenu est inférieur à 12 000 francs, mais d'au moins 600 francs par an, le taux des cotisations est réduit jusqu'à 2 pour cent, selon un barème dégressif qu'établira le Conseil fédéral.

Art. 19, abrogé

Art. 20

Insaisissabilité et compensation des rentes

1 Le droit aux rentes est incessible et ne peut être donné en gage; il est soustrait à toute exécution forcée. Toute cession ou mise en gage est nulle et de nul effet. L'article 45 est réservé.

2 Les créances découlant de la présente loi, ainsi que des lois sur l'assurance-invalidité, sur les allocations aux militaires pour perte de gain et sur les allocations familiales aux travailleurs agricoles et aux petits paysans, peuvent être compensées avec des prestations échues.

Art. 21, 1er al.

1 Ont droit à une rente de vieillesse simple, autant que n'existe pas de droit à une rente de vieillesse pour couple:

a. Les hommes qui ont accompli leur 65e année;

b. Les femmes qui ont accompli leur 62e année.

Art. 22*bis*

Rentes complémentaires pour les proches

1 Les hommes mariés, au bénéfice d'une rente de vieillesse simple, ont droit à une rente complémentaire pour leur épouse, lorsque celle-ci a accompli sa 45e année. Ils peuvent prétendre une telle rente pour leur épouse âgée de moins de 45 ans si, immédiatement avant la naissance du droit à la rente de vieillesse simple, ils touchaient une rente complémentaire de l'assurance-invalidité. La femme divorcée est assimilée à la femme mariée si elle pourvoit de façon prépondérante à l'entretien des enfants qui lui sont attribués et si elle ne peut, elle-même, prétendre ni une rente de vieillesse ni une rente d'invalidité. L'article 22, 2e alinéa, est applicable par analogie.

2 Les personnes auxquelles une rente de vieillesse a été allouée ont droit à une rente complémentaire pour chacun des enfants qui, au décès de ces personnes, auraient droit à une rente d'orphelin. Les

enfants qui auraient droit à une rente d'orphelin simple donnent droit à une rente simple pour enfants; ceux qui auraient droit à une rente d'orphelin double donnent droit à une rente double pour enfants. Les enfants qui sont adoptés ou recueillis par des personnes qui sont déjà au bénéfice d'une rente de vieillesse ou d'une rente d'invalidité allouée antérieurement ne donnent pas droit à la rente complémentaire. Le Conseil fédéral peut édicter des prescriptions complémentaires, notamment au sujet du droit de la femme mariée aux rentes complémentaires pour enfants.

Art. 23, 3e al.

[3] Le droit à la rente de veuve prend naissance le premier jour du mois qui suit le décès du mari; il s'éteint par le remariage, par l'ouverture du droit à une rente de vieillesse simple ou par le décès de la veuve. En cas d'annulation du second mariage, le droit à la rente de veuve peut naître à nouveau aux conditions qu'établira le Conseil fédéral.

Art. 25, 2e al., 2e phrase

Pour les enfants qui font un apprentissage ou des études, le droit à la rente dure jusqu'à la fin de l'apprentissage ou des études, mais au plus tard jusqu'à l'âge de 25 ans révolus.

Art. 26, 2e al., 2e phrase

Pour les enfants qui font un apprentissage ou des études, le droit à la rente dure jusqu'à la fin de l'apprentissage ou des études, mais au plus tard jusqu'à l'âge de 25 ans révolus.

Art. 28*bis*

Cumul avec d'autres rentes

Le droit à la rente d'orphelin ne prend pas naissance ou s'éteint lorsque l'orphelin peut prétendre une rente d'invalidité ou donne droit à une rente complémentaire pour enfant de l'assurance-vieillesse et survivants ou de l'assurance-invalidité.

Art. 30, 5e et 6e al.

[5] Pour déterminer la cotisation annuelle moyenne, les cotisations versées jusqu'au 31 décembre 1964 sont revalorisées d'un tiers.

[6] Le Conseil fédéral établira, pour déterminer les rentes, des tables dont l'usage sera obligatoire; il pourra, à cet effet, arrondir les rentes en faveur des ayants droit. Il est autorisé à édicter des prescriptions spéciales sur la prise en compte des fractions d'années pour lesquelles des cotisations ont été versées, ainsi que des cotisations correspondantes, sur la prise en compte, à titre subsidiaire, des

cotisations et années de cotisations de l'épouse lorsque la durée de cotisations du mari est incomplète, ainsi que sur la non prise en compte des cotisations et années de cotisations durant lesquelles l'assuré a touché une rente d'invalidité.

Art. 34

Calcul et montant de la rente complète
1. La rente de vieillesse simple

[1] La rente de vieillesse simple se compose d'un montant fixe de 1000 francs et d'un montant variable échelonné selon la cotisation annuelle moyenne déterminante.

[2] Pour déterminer le montant variable, on multiplie par 4 le montant de la cotisation annuelle moyenne jusqu'à 400 francs et par 2 le montant supérieur à 400 francs mais ne dépassant pas 700 francs.

[3] La rente de vieillesse simple s'élève toutefois à 1500 francs par an au moins et à 3200 francs au plus.

Art. 35*bis*

3. Les rentes complémentaires pour les proches

[1] La rente complémentaire pour l'épouse et la rente simple pour enfant s'élèvent à 40 pour cent, la rente double pour enfant à 60 pour cent de la rente de vieillesse simple correspondant à la cotisation annuelle moyenne déterminante.

[2] Les rentes complémentaires sont calculées sur la base des mêmes éléments que la rente de vieillesse.

Art. 38, 2e al.

[2] Cette fraction est exprimée par le rapport arrondi des années entières de cotisations de l'assuré à celles de sa classe d'âge. Le Conseil fédéral édicte les prescriptions nécessaires sur l'échelonnement des rentes.

Art. 40

Réduction des rentes complémentaires pour enfants

La rente complémentaire en faveur d'un enfant naturel est réduite dans la mesure où elle dépasse les aliments dus.

Art. 41

Réduction de la rente de veuve de la femme divorcée

La rente de veuve revenant à une femme divorcée, conformément à l'article 23, 3e alinéa, est réduite dans la mesure où elle dépasse la pension alimentaire qui avait été accordée à la femme par décision judiciaire.

Art. 42, 1er et 2e al.

[1] Les ressortissants suisses domiciliés en Suisse, qui n'ont pas droit à une rente ordinaire ou dont la rente ordinaire est inférieure à la rente extraordinaire, ont droit à cette dernière, si les deux tiers

de leur revenu annuel, auquel est ajoutée une part équitable de leur fortune, n'atteignent pas les limites ci-après:

Pour les bénéficiaires de		
Rentes de vieillesse simple et rentes de veuves	Rentes de vieillesse pour couple	Rentes d'orphelins simples et doubles
4000 fr.	6400 fr.	2000 fr.

[2] Les limites de revenu pour les bénéficiaires de rentes de vieillesse pour couples sont applicables aux hommes mariés qui ont droit à une rente de vieillesse simple même s'ils ne peuvent pas prétendre une rente complémentaire pour leur épouse. La limite de revenu applicable aux bénéficiaires de rentes de vieillesse simples ou de rentes de vieillesse pour couples est augmentée, pour chaque enfant donnant droit à une rente complémentaire, du montant correspondant à la limite de revenu applicable aux bénéficiaires de rentes d'orphelins. Le Conseil fédéral pourra fixer des limites de revenu communes pour les bénéficiaires de rentes de vieillesse qui ont droit à des rentes complémentaires pour leurs proches, ainsi que pour les familles de veuves.

Art. 43, 2e al., 2e phrase

Sont réservées les réductions prévues aux articles 40 et 41.

Art. 43*bis*

Exceptions

Les limites de revenu mises à l'octroi des rentes extraordinaires par l'article 42, 1er alinéa, et la réduction des rentes prévue à l'article 43, 2e alinéa, 1re phrase, ne sont pas applicables aux ressortissants suisses suivants, domiciliés en Suisse:

a. Aux personnes nées avant le 1er juillet 1883 et à leurs survivants;

b. Aux femmes devenues veuves et aux enfants devenus orphelins avant le 1er décembre 1948;

c. Aux femmes mariées, aussi longtemps que leur mari n'a pas droit à la rente de vieillesse pour couple;

d. Aux femmes qui divorcent après l'accomplissement de leur 61e année.

Art. 63, 3e al.

[3] Le Conseil fédéral peut confier encore d'autres tâches aux caisses de compensation, dans les limites de la présente loi. Il règle

la collaboration entre les caisses de compensation et la centrale de compensation et veille à une utilisation rationnelle des moyens techniques.

Art. 82, 1er al.

[1] Les institutions d'assurance qui ne sont pas reconnues conformément aux articles 75 à 81 sont autorisées, dans un délai de 5 ans à compter d'une augmentation générale des cotisations ou des rentes dues en vertu de la présente loi, à réduire les primes des personnes assurées auprès d'elles, ainsi que celles des employeurs de ces personnes et à y adapter leurs prestations; à cet effet, elles doivent observer les prescriptions de forme relatives à la revision de leurs dispositions, même si celles-ci ne prévoient pas une telle modification. La réduction des primes ne peut toutefois pas dépasser, au total, le montant des cotisations dues en vertu de la présente loi.

Art. 92, abrogé

Art. 92*bis*, abrogé

Art. 95, 3e al.

[3] Les frais de la centrale de compensation et les dépenses pour l'affranchissement à forfait, résultant de l'application de la loi du 20 juin 1952 fixant le régime des allocations familiales aux travailleurs agricoles et aux petits paysans, sont couverts selon les principes posés aux articles 18, 4e alinéa, et 19 de ladite loi.

Art. 102

Principe

[1] Les prestations prévues par la première partie de la présente loi sont couvertes par:

a. Les cotisations des assurés et des employeurs;

b. Les contributions des pouvoirs publics;

c. Les intérêts du fonds de compensation.

[2] Le Conseil fédéral fera examiner en général tous les 5 ans l'équilibre financier de l'assurance, le montant des ressources nécessaires ainsi que l'état des rentes en relation avec les prix et les revenus du travail. Il soumettra les résultats de cet examen, pour préavis, à la commission fédérale de l'assurance-vieillesse et survivants, puis établira un rapport à l'intention des chambres fédérales. Au besoin, il proposera une juste adaptation des cotisations et des rentes.

Art. 103, 1er et 2e al.

[1] Les contributions des pouvoirs publics à l'assurance-vieillesse et survivants s'élèvent, jusqu'à fin 1984, au cinquième et dès 1985 au quart au moins des dépenses annuelles moyennes relatives à la période de financement entrant en ligne de compte. L'Assemblée fédérale fixe pour une période de cinq ans le montant des contributions dues, la première fois jusqu'à fin 1969.

[2] La Confédération prend à sa charge les trois quarts et les cantons prennent à leur charge un quart des contributions prévues au 1er alinéa.

Art. 112, abrogé

II

Les titres marginaux des dispositions légales ci-après sont modifiés comme suit:

Article 18: «Droit aux rentes»

Article 36: «4. La rente de veuve et l'allocation unique»

Article 37: «5. Les rentes d'orphelins»

III

La présente loi est également applicable, dès son entrée en vigueur, aux cas où le droit à la rente a pris naissance antérieurement, compte tenu toutefois des dispositions spéciales ci-après:

a. Les rentes ordinaires en cours seront augmentées d'un tiers, mais s'élèveront en tout cas au minimum du genre de rente entrant en considération. Sont réservées les dispositions relatives à la réduction des rentes. Lorsque, par la suite, une rente en cours sera remplacée par une rente d'un autre genre, mais calculée sur la base des mêmes éléments, la nouvelle rente profitera également de l'augmentation. En revanche, si les bases de calcul sont différentes, la nouvelle rente sera calculée conformément aux nouvelles dispositions de la présente loi; à cet effet, pour déterminer la cotisation annuelle moyenne, le supplément de 15 francs prévu au chiffre II, lettre *a* de la loi fédérale du 23 mars 1961 modifiant la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants est remplacé par la revalorisation des cotisations, conformément à l'article 30, 5e alinéa; la nouvelle rente ne sera en tout cas pas inférieure à l'ancienne.

b. Les rentes partielles pour lesquelles le droit a pris naissance avant le 1er janvier 1960 sont remplacées, selon les principes du droit actuel, par des rentes complémentaires ou partielles. Les rentes complètes qui remplacent des rentes partielles de l'ancien système seront augmentées conformément à la lettre *a*. Si seule une rente partielle du système actuel entre en ligne de compte, son montant est déterminé conformément aux principes du droit actuel; la règle mentionnée sous lettre *a*, 4e phrase, est applicable par analogie. La nouvelle rente partielle doit être d'un tiers au moins supérieure à l'ancienne.

c. Les rentes de veuves et d'orphelins qui, selon l'ancien droit, ont été réduites jusqu'à concurrence du revenu annuel du père décédé, sont augmentées conformément aux lettres *a* et *b* et servies sans réduction.

d. Pour les femmes divorcées qui ont accompli leur 63e année au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi, le chiffre I, article 43*bis*, lettre *d* n'est applicable que si le divorce a été prononcé après l'âge de 62 ans révolus.

IV

Les dispositions suivantes sont valables depuis l'entrée en vigueur de cette loi jusqu'à la fin de l'année 1969:

a. Les cotisations des assurés et des employeurs dues à l'assurance-vieillesse et survivants sont majorées d'un supplément d'un huitième. Ce supplément n'est pas inscrit dans le compte individuel des cotisations et n'est pas remboursé aux étrangers et aux apatrides ou à leurs survivants; il n'affecte pas non plus le calcul des cotisations en matière d'assurance-invalidité et d'allocations pour perte de gain.

b. Le montant des contributions des pouvoirs publics à l'assurance-vieillesse et survivants est fixé à 350 millions de francs par an.

c. Le Conseil fédéral peut augmenter de 40 pour cent au plus la taxe de fabrication sur les cigarettes, selon l'article 122 de la loi fédérale, la taxe sur le papier à cigarettes, selon l'article 130 de la loi fédérale, ainsi que les taux des numéros du tarif 7, 23, 24 et 25 du tarif du droit sur le tabac, joint à la loi fédérale.

V

La loi fédérale du 19 juin 1959 sur l'assurance-invalidité est modifiée comme suit:

Article 34, 1er alinéa, 2e phrase: abrogée

Article 35, 1er alinéa, 2e phrase: abrogée.

VI

[1] Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur de la présente loi.

[2] Le Conseil fédéral est chargé de l'exécution. Il est autorisé à prévoir une procédure simplifiée pour fixer l'augmentation des rentes en cours.

14840

(Projet)

ARRÊTÉ FÉDÉRAL

sur

l'initiative populaire pour l'augmentation des rentes de l'assurance-vieillesse et survivants et de l'assurance-invalidité en vue d'assurer un minimum vital suffisant à chaque bénéficiaire

---

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu l'initiative du 21 juin 1962 pour l'augmentation des rentes de l'assurance-vieillesse et survivants et de l'assurance-invalidité, ainsi que le rapport du Conseil fédéral du 16 septembre 1963,

vu l'article 121 de la constitution fédérale et l'article 27 de la loi fédérale du 23 mars 1962 sur la procédure de l'Assemblée fédérale ainsi que sur la forme, la publication et l'entrée en vigueur des actes législatifs,

arrête:

Article premier

L'initiative populaire pour l'augmentation des rentes de l'assurance-vieillesse et survivants et de l'assurance-invalidité en vue d'assurer un minimum vital suffisant à chaque bénéficiaire sera soumise au vote du peuple et des cantons.

Cette initiative a la teneur suivante:

A

L'article 34*quater*, 1er alinéa, de la constitution fédérale est complété par l'alinéa nouveau suivant:

«Les rentes ordinaires et extraordinaires de l'assurance-vieillesse et survivants et de l'assurance-invalidité doivent couvrir les besoins des bénéficiaires et leur assurer un niveau de vie suffisant.»

B

L'article 34*quater*, 5e alinéa, est remplacé par le texte suivant:

«Les contributions financières de la Confédération et des cantons couvriront au moins la moitié du montant nécessaire à l'assurance.»

Art. 2

Le peuple et les cantons sont invités à rejeter l'initiative.

Art. 3

Le Conseil fédéral est chargé de l'exécution du présent arrêté.

14840

Evolution de la population résidente de la Suisse

(Résultats des observations jusqu'en 1961)

Tableau 1

Années civiles	Population résidente, en fin de période ou d'année	Accroissement de la population		
		Moyenne annuelle en chiffres absolus		Moyenne annuelle du taux d'accroissement en pour-cent
		Enfants nés vivants	Excédent migratoire	
1871/1880	2 831 787	84 674	— 2 316	0,65
1881/1888	2 917 754	81 956	— 10 895	0,37
1889/1900	3 315 443	86 518	6 177	1,07
1901/1910	3 753 293	95 087	7 924	1,25
1911/1920	3 880 320	80 893	— 11 752	0,33
1921/1930	4 066 400	72 938	— 5 904	0,47
1931/1941	4 265 703	66 243	481	0,44
1942/1950	4 714 992	85 577	13 852	1,12
1951/1960	5 429 061	87 444	34 022	1,42
1960	5 429 061	94 372	98 000	2,23
1961	5 560 000	99 238	80 117	2,41
1965	5 970 783	100 000	60 000	1,89
1970	6 395 342	101 678	30 000	1,12
1975	6 712 021	103 384	20 000	0,97
1980	6 958 935	105 118	10 000	0,74
1985	7 138 535	106 882	0	0,51
1995	7 464 515	110 499	0	0,50
2005	7 786 285	114 238	0	0,41
2025	8 126 490	118 103	0	0,18
2045	8 328 605	118 103	0	0,09

Projections de la population

Mortalité: 1963–1992 AVS III, dès 1993 AVS III *bis*

Nombre des naissances et excédent migratoire: selon tableau 1

Tableau 2

Années civiles	Total des personnes	Répartition selon les groupes d'âge			Proportions de bénéficiaires (1) %
		0 - 19	20 - 64	65 et plus	
Hommes					
1965	2 951 100	867 301	1 811 045	272 754	15,1
1970	3 170 109	894 623	1 965 204	310 282	15,8
1975	3 336 263	937 057	2 045 086	354 120	17,3
1980	3 466 483	964 259	2 118 032	384 192	18,1
1985	3 562 377	985 086	2 191 059	386 232	17,6
1995	3 730 890	1 020 142	2 270 901	439 847	19,4
2005	3 887 300	1 059 902	2 225 666	601 732	27,0
2025	4 043 702	1 119 346	2 232 022	692 334	31,0
2045	4 167 742	1 134 315	2 385 038	648 389	27,2
Femmes					
1965	3 019 683	830 034	1 813 354	376 295	20,8
1970	3 225 233	853 036	1 951 064	421 133	21,6
1975	3 375 758	896 284	2 019 307	460 167	22,8
1980	3 492 452	924 751	2 080 912	486 789	23,4
1985	3 576 158	945 654	2 148 378	482 126	22,4
1995	3 733 625	978 878	2 225 787	528 960	23,8
2005	3 898 985	1 015 870	2 231 342	651 773	29,2
2025	4 082 788	1 072 244	2 198 367	812 177	36,9
2045	4 160 863	1 086 591	2 322 933	751 339	32,3
Ensemble					
1965	5 970 783	1 697 335	3 624 399	649 049	17,9
1970	6 395 342	1 747 659	3 916 268	731 415	18,7
1975	6 712 021	1 833 341	4 064 393	814 287	20,0
1980	6 958 935	1 889 010	4 198 944	870 981	20,7
1985	7 138 535	1 930 740	4 339 437	868 358	20,0
1995	7 464 515	1 999 020	4 496 688	968 807	21,5
2005	7 786 285	2 075 772	4 457 008	1 253 505	28,1
2025	8 126 490	2 191 590	4 430 389	1 504 511	34,0
2045	8 328 605	2 220 906	4 707 971	1 399 728	29,7

(1) Personnes de 65 ans et plus rapportées à celles de 20 à 64 ans.

Effectifs des cotisants et des bénéficiaires de rentes selon le projet de revision

(y compris l'excédent migratoire)

Effectifs en milliers

Tableau 3

Années	Cotisants	Ensemble des bénéficiaires de rentes	Répartition des bénéficiaires selon les catégories de rentes		Répartition des bénéficiaires selon les genres de rentes					
					Rentes de vieillesse				Rentes de survivants	
						dont				
			Rentes extra-ordinaires	Rentes ordinaires	Total	couples (1)	époux (2) avec rentes complémentaires	femmes (3)	Total	dont veuves
1965	2 957	692	117	575	575	140	31	321	117	57
1970	3 166	775	68	707	655	166	35	359	120	58
1975	3 253	852	39	813	731	189	41	389	121	57
1980	3 362	896	20	876	770	206	42	399	126	61
1985	3 452	919	11	908	784	205	40	411	135	66
1995	3 563	1 028	1	1 027	873	231	48	450	155	78
2005	3 516	1 305	0	1 305	1 136	320	67	556	169	85
2025	3 540	1 493	—	1 493	1 332	358	65	667	161	77
2045	3 764	1 418	—	1 418	1 252	334	65	629	166	81

(1) Epouses de 60 ans et plus.
(2) Epouses de 45 à 59 ans, y compris les hommes avec rentes complémentaires pour enfants.
(3) Femmes de 62 ans et plus.

Montant des rentes complètes selon le projet de revision

Montants en francs — Tableau 4

Bases de calcul (1)		Rentes de vieillesse		Rentes de survivants		
Revenu moyen du travail	Cotisation annuelle moyenne (2)	simples	couples	veuves	orphelins simples (3)	orphelins doubles (4)
Montants annuels						
jusqu'à 3 125	jusqu'à 125	1 500	2 400	1 200	600	900
3 750	150	1 600	2 560	1 280	640	960
5 000	200	1 800	2 880	1 440	720	1 080
6 250	250	2 000	3 200	1 600	800	1 200
7 500	300	2 200	3 520	1 760	880	1 320
8 750	350	2 400	3 840	1 920	960	1 440
10 000	400	2 600	4 160	2 080	1 040	1 560
11 250	450	2 700	4 320	2 160	1 080	1 620
12 500	500	2 800	4 480	2 240	1 120	1 680
13 750	550	2 900	4 640	2 320	1 160	1 740
15 000	600	3 000	4 800	2 400	1 200	1 800
16 250	650	3 100	4 960	2 480	1 240	1 860
17 500 et plus	700 et plus	3 200	5 120	2 560	1 280	1 920
Montants mensuels						
jusqu'à 3 125	jusqu'à 125	125	200	100	50	75
3 750	150	134	214	107	54	80
5 000	200	150	240	120	60	90
6 250	250	167	267	134	67	100
7 500	300	184	294	147	74	110
8 750	350	200	320	160	80	120
10 000	400	217	347	174	87	130
11 250	450	225	360	180	90	135
12 500	500	234	374	187	94	140
13 750	550	242	387	194	97	145
15 000	600	250	400	200	100	150
16 250	650	259	414	207	104	155
17 500 et plus	700 et plus	267	427	214	107	160

(1) Les cotisations versées avant l'entrée en vigueur de la 6e revision sont revalorisées à raison de ⅓.

(2) Calculée sur la base d'un taux de cotisations de 4 %.

(3) Ces chiffres représentent aussi le montant de la rente complémentaire pour l'épouse de 45 à 59 ans et de la rente simple pour enfant, ces prestations s'ajoutant à la rente de vieillesse.

(4) Ces chiffres représentent aussi le montant de la rente double pour enfant, celle-ci s'ajoutant à la rente de vieillesse.

Indicateur d'échelles des rentes «pro rata»

(*Rente en francs = rente complète multipliée par le rapport «pro rata» déterminant*)

Tableau 5

Numéro de l'échelle	Champ d'application de l'échelle = rapport «pro rata temporis» en % (1)	
	Réglementation en vigueur (2)	*Projet de revision* (3)
1	jusqu'à 5	2
2	6 à 10	4
3	11 à 15	6
4	16 à 20	8
5	21 à 25	11
6	26 à 30	14
7	31 à 35	17
8	36 à 40	20
9	41 à 45	21 à 25
10	46 à 50	26 à 30
11	51 à 55	31 à 35
12	56 à 60	36 à 40
13	61 à 65	41 à 45
14	66 à 70	46 à 50
15	71 à 75	51 à 55
16	76 à 80	56 à 60
17	81 à 85	61 à 70
18	86 à 90	71 à 80
19	91 à 95	81 à 90
20	96 à 100	91 à 100

(1) Rapport «pro rata» = durée de cotisations de l'assuré rapportée à la durée de cotisations de sa classe d'âge.

(2) Rapport «pro rata» arrondi au vingtième supérieur, c'est-à-dire aux multiples de 5 %.

(3) Rapport «pro rata» jusqu'à concurrence de 20 %: arrondissement au chiffre le plus proche indiqué dans le tableau (dans les cas limites, arrondir au chiffre supérieur). — / Rapport «pro rata» supérieur à 20 %: arrondissement à la limite supérieure de l'intervalle.

Comptes et budgets annuels selon la réglementation en vigueur

(jusqu'en 1962, résultats des comptes)

Montants en millions — Tableau 6

Années civiles	Dépenses	Recettes				Fonds de compensation	
		Cotisations (1)	Pouvoirs publics (2)	Intérêts du fonds	Total	Augmentation annuelle	Etat en fin d'année
1948	127	418	160	5	583	456	456
1950	170	458	160	19	637	467	1 388
1952	250	528	160	56	744	494	2 360
1954	358	564	160	76	800	442	3 328
1956	493	645	160	109	914	421	4 219
1958	665	682	160	133	975	310	4 866
1960	733	798	160	161	1 119	386	5 607
1962	999	1 005	160	188	1 353	354	6 344
1963	1 021	1 078	160	198	1 436	415	6 759
1964	1 074	1 152	160	211	1 523	449	7 208
1965	1 126	1 225	160	225	1 610	484	7 692
1966	1 178	1 314	160	240	1 714	536	8 228
1967	1 232	1 391	160	258	1 809	577	8 805
1968	1 284	1 447	280	277	2 004	720	9 525
1969	1 352	1 493	280	300	2 073	721	10 246
1970	1 398	1 518	280	322	2 120	722	10 968
1975	1 637	1 559	280	428	2 267	630	14 308
1980	1 812	1 610	453	540	2 603	791	17 902
1985	1 902	1 654	476	674	2 804	902	22 184
1995	2 242	1 708	560	982	3 250	1 008	31 904
2005	3 040	1 688	760	1 272	3 720	680	40 957
2025	3 556	1 698	889	1 540	4 127	571	49 364
2045	3 358	1 806	840	2 191	4 837	1 479	70 159

(1) 4 % du revenu du travail.
(2) Selon la réglementation en vigueur (montants fixes jusqu'en 1977; un quart des dépenses dès 1978).

Budgets annuels selon les propositions de la commission de l'AVS/AI

(Financement sans supplément de cotisations)

Montants en millions — Tableau 7

Années civiles	Dépenses	Recettes (1)				Fonds de compensation	
		Cotisations (2)	Pouvoirs publics (3)	Intérêts du fonds	Total	Fluctuations annuelles	Etat en fin d'année
Conditions économiques statiques							
1965	1 645	1 225	350	218	1 793	+ 148	7 356
1970	1 943	1 518	420	244	2 182	+ 239	8 369
1975	2 225	1 559	460	264	2 283	+ 58	8 956
1980	2 432	1 610	500	261	2 371	— 61	8 819
1984	2 531	1 645	500	247	2 392	— 139	8 382
1985	2 556	(1 654)	.	.	.	.	.
1995	3 025	(1 708)	.	.	.	.	.
2005	4 096	(1 688)	.	.	.	.	.
2025	4 759	(1 698)	.	.	.	.	.
2045	4 502	(1 806)	.	.	.	.	.
Conditions économiques dynamiques							
1965	1 645	1 225	350	218	1 793	+ 148	7 356
1970	2 267	1 673	500	244	2 417	+ 150	8 432
1975	2 855	1 991	600	262	2 853	— 2	9 050
1980	3 434	2 384	700	264	3 348	— 86	9 217
1984	3 574	2 752	700	264	3 716	+ 142	9 432
1985	3 609	(2 844)	.	.	.	.	.
1995	4 507	(2 937)	.	.	.	.	.
2005	6 431	(2 902)	.	.	.	.	.
2025	7 852	(2 920)	.	.	.	.	.
2045	7 788	(3 104)	.	.	.	.	.

(1) Jusqu'en 1984, financement selon l'exemple indiqué dans le texte du message; à partir de 1985, différentes variantes sont possibles.

(2) 4 % du revenu du travail; à partir de 1985, les chiffres ne sont fournis qu'à titre de renseignement.

(3) Jusqu'en 1984: 1/6 des dépenses en moyenne, avec échelonnement pour des périodes quinquennales.

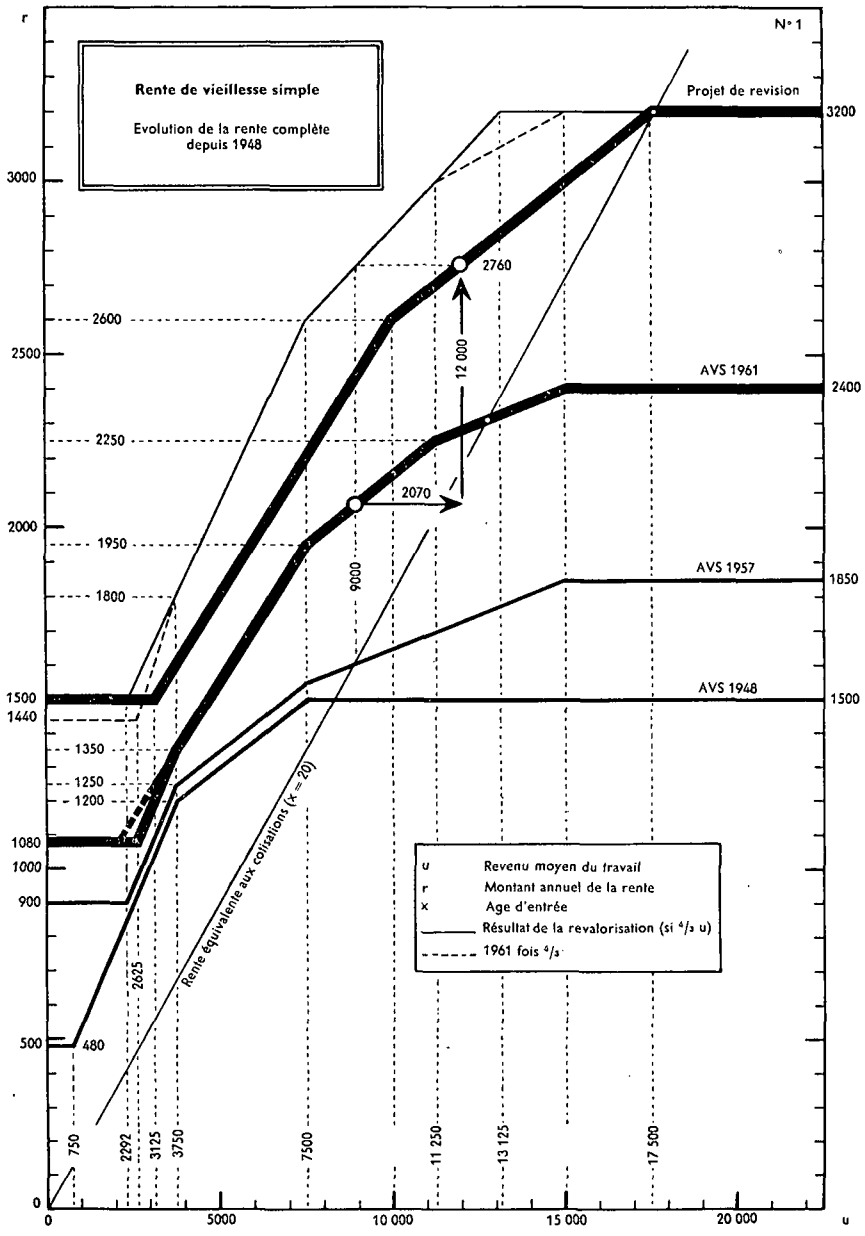
Budgets annuels selon le projet de revision

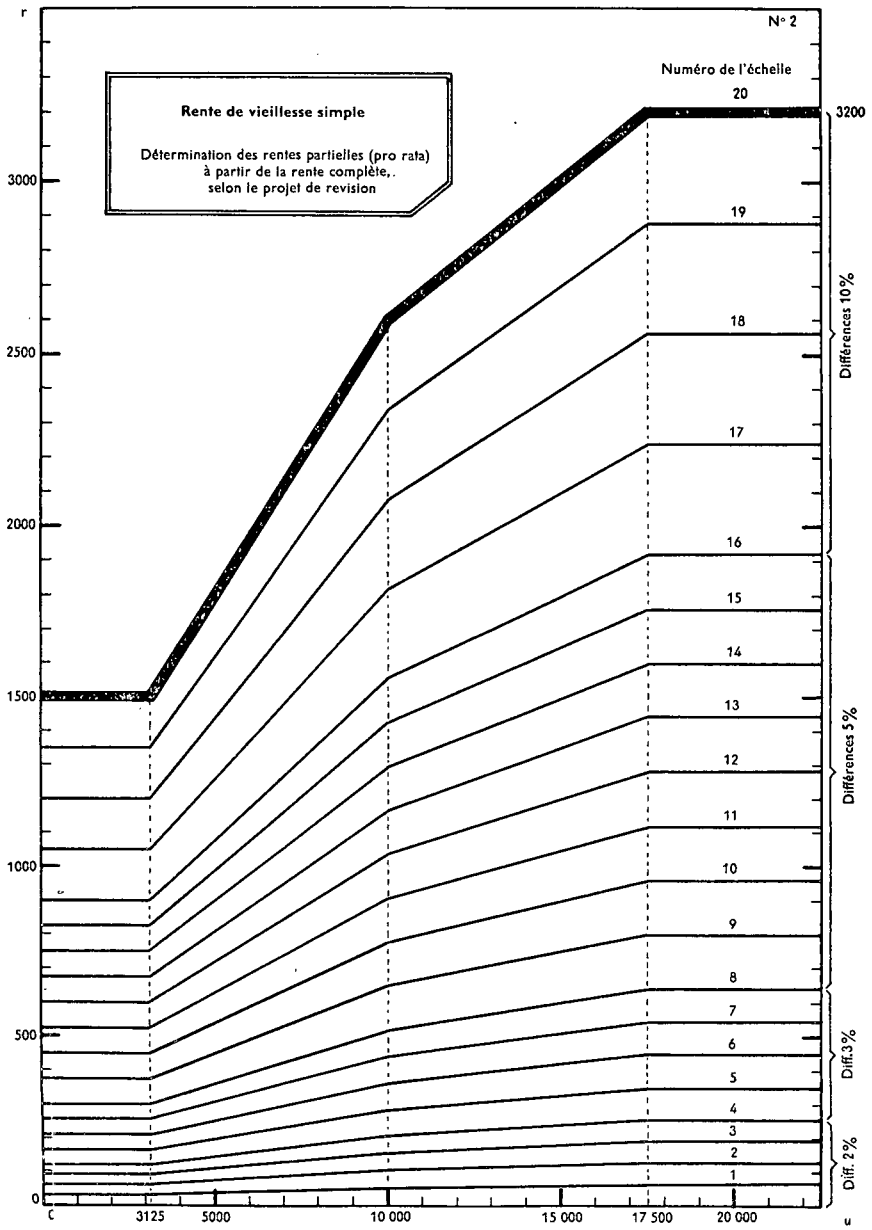
Prélèvement d'un supplément de cotisations de un huitième
(compensation économique partielle de l'amélioration des rentes)

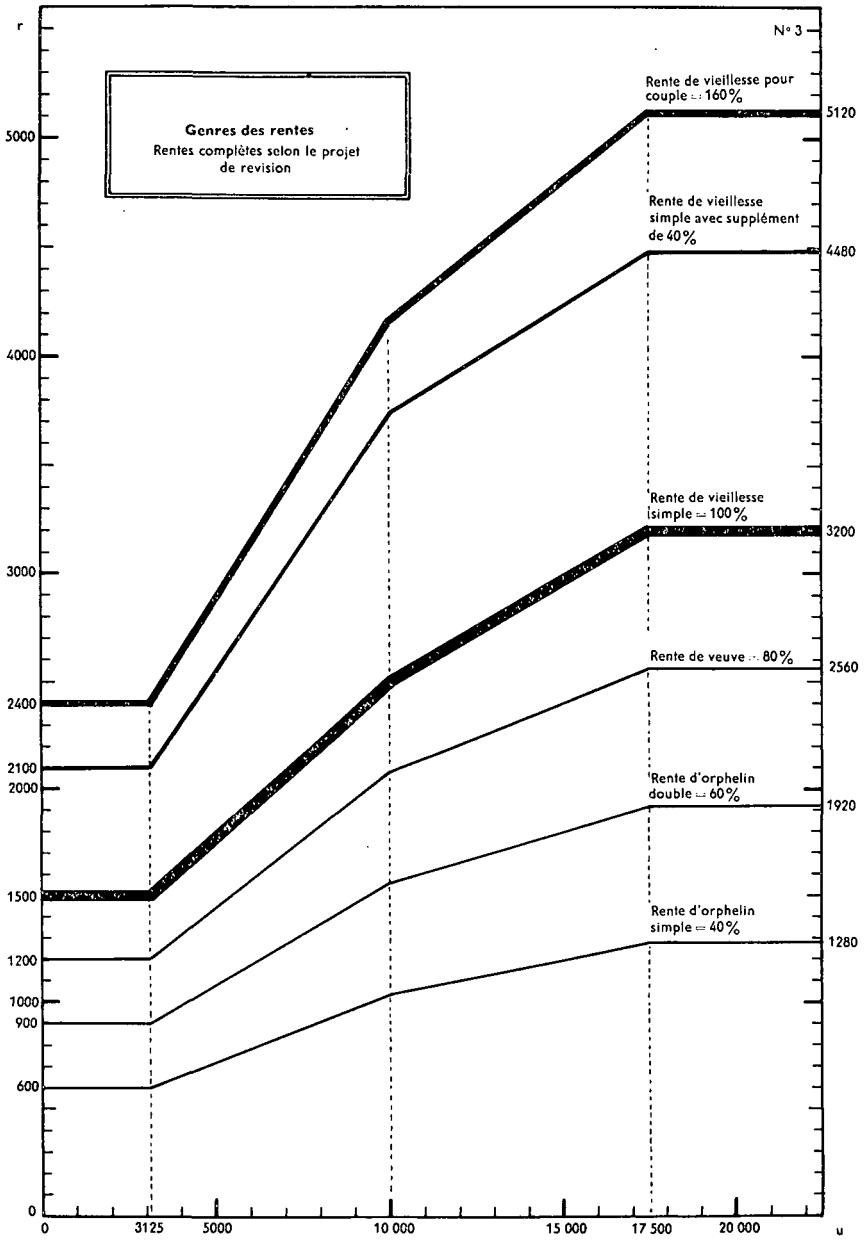
Moyennes annuelles en millions — Tableau 8

Périodes	Dépenses	Recettes				Fonds de compensation au début de la période
		Cotisations (1)	Pouvoirs publics (2)	Intérêts et prélèvements sur le fonds	Total	
A. Hypothèse: effectif élevé des travailleurs étrangers						
a. Supplément de cotisations limité aux années 1965 à 1969						
1965 à 1984	2 115	1 557 (4 ½–4)	422	136	2 115	7 208
1985 à 2004	3 025	1 897 (4 ½)	1 059	69	3 025	9 864
2005 à 2024	4 726	2 072 (5)	1 890	764	4 726	16 772
2025 et après	4 717	2 239 (5)	2 144	334	4 717	10 446
b. Supplément de cotisations illimité						
1965 à 1984	2 115	1 692 (4 ½)	422	1	2 115	7 208
1985 à 2004	3 025	1 897 (4 ½)	1 059	69	3 025	13 637
2005 à 2024	4 726	1 865 (4 ½)	1 890	971	4 726	23 926
2025 et après	4 717	2 015 (4 ½)	2 119	583	4 717	18 223
B. Hypothèse: aucun travailleur étranger dès 1965						
a. Supplément de cotisations limité aux années 1965 à 1969						
1965 à 1984	2 100	1 341 (4 ½–4)	525	234	2 100	7 208
1985 à 2004	2 815	1 681 (4 ½)	985	149	2 815	7 126
2005 à 2024	3 866	2 016 (5)	1 546	304	3 866	9 346
2025 et après	4 575	2 239 (5)	2 041	295	4 575	9 223
b. Supplément de cotisations illimité						
1965 à 1984	2 100	1 456 (4 ½)	525	119	2 100	7 208
1985 à 2004	2 815	1 681 (4 ½)	985	149	2 815	10 340
2005 à 2024	3 866	1 815 (4 ½)	1 546	505	3 866	15 440
2025 et après	4 575	2 015 (4 ½)	2 075	485	4 575	15 159

(1) Entre parenthèses: taux de cotisations en %.
(2) Couverture des différences.


N° 1
Rente de vieillesse simple
Evolution de la rente complète depuis 1948
Projet de revision
AVS 1961
AVS 1957
AVS 1948
3200
2400
1850
1500
3000
2500
2000
1500
2600
2250
1950
1800
1440
1350
1250
1200
1080
1000
900
500
0
2760
2070
12 000
9000
480
750
2292
2625
3125
3750
7500
11 250
13 125
17 500
Rente équivalente aux cotisations (x = 20)
u Revenu moyen du travail
r Montant annuel de la rente
x Age d'entrée
Résultat de la revalorisation (si 4/3 u)
1961 fois 4/3
0
5000
10 000
15 000
20 000
u
r


r
N° 2
Numéro de l'échelle
Rente de vieillesse simple
Détermination des rentes partielles (pro rata)
à partir de la rente complète,.
selon le projet de revision
3000
2500
2000
1500
1000
500
0
20
19
18
17
16
15
14
13
12
11
10
9
8
7
6
5
4
3
2
1
3200
Différences 10%
Différences 5%
Diff. 3%
Diff. 2%
C
3125
5000
10 000
15 000
17 500
20 000
e


r
N° 3
Genres des rentes
Rentes complètes selon le projet de revision
Rente de vieillesse pour couple = 160%
Rente de vieillesse simple avec supplément de 40%
Rente de vieillesse simple = 100%
Rente de veuve = 80%
Rente d'orphelin double = 60%
Rente d'orphelin simple = 40%
5120
4480
3200
2560
1920
1280
5000
4000
3000
2400
2100
2000
1500
1200
1000
900
600
0
0
3125
5000
10 000
15 000
17 500
20 000
u

Schweizerisches Bundesarchiv, Digitale Amtsdruckschriften
Archives fédérales suisses, Publications officielles numérisées
Archivio federale svizzero, Pubblicazioni ufficiali digitali

MESSAGE du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale relatif à un projet de loi modifiant celle sur l'assurance-vieillesse et survivants, ainsi qu'à l'initiative populaire pour l'augmentation des rentes de l'AVS et de l'AI en vue d'assurer un minimum vi...

In Dans In	Bundesblatt Feuille fédérale Foglio federale
Jahr Année Anno	1963
Band Volume Volume	2
Heft Cahier Numero	39
Geschäftsnummer Numéro d'affaire Numero dell'oggetto	8833
Datum Date Data	03.10.1963
Seite Page Pagina	497-584
Ref. No	10 097 080

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.