

14. Politique sociale

Vue d'ensemble

Généralités

- 98.411 Initiative parlementaire (Baumberger Peter). LP. Recouvrement des primes de l'assurance-accidents obligatoire
- 85.227 Initiative parlementaire (Meier Josi). Droit des assurances sociales
- 95.418 Initiative parlementaire (Suter Marc). Traitement égalitaire des personnes handicapées
- 99.093 Données personnelles dans les assurances sociales. Bases légales
- 99.420 Initiative parlementaire (CSSS-CN). Privilège des créances dans la faillite et assurances sociales
- 00.403 Initiative parlementaire (Fehr Jacqueline). Incitation financière pour la création de places d'accueil pour enfants en dehors du cadre familial
- 01.069 Droit des assurances sociales (LGA). Révision de l'annexe

Assurances sociales

- 96.460 Initiative parlementaire (Raggenbass Hansueli). Personnes invalides à moins de 10 pour cent
- 99.038 LAVS. Révision de l'assurance facultative
- 00.014 11ème révision de l'AVS
- 00.025 Loi sur l'assurance-chômage. Révision
- 00.027 Première révision de la LPP
- 00.050 Nouvelles prescriptions sur les placements du Fonds de compensation de l'AVS
- 01.015 4e révision de l'assurance-invalidité
- 01.019 Loi sur l'assurance-chômage. 3ème révision
- 01.061 Conférence internationale du Travail. 88e session
- 01.400 Initiative parlementaire (CSSS-CE). Loi fédérale relative à la continuation de l'assurance des travailleuses dans la prévoyance professionnelle
- 01.426 Initiative parlementaire (Triponez Pierre). Révision de la loi sur les allocations pour perte de gain. Extension du champ d'application aux mères exerçant une activité lucrative
- 03.020 Loi sur les allocations pour perte de gain. Révision

Conventions

- 01.063 Sécurité sociale. Convention avec la Macédoine
- 01.063 Sécurité sociale. Convention avec la Principauté de Liechtenstein
- 02.082 Sécurité sociale. Convention avec la République des Philippines

Généralités

85.227 Initiative parlementaire (Meier Josi). Droit des assurances sociales

Rapport de la commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil des Etats (CSSS-CE) : 27.09.1990 (FF 1991 II, 181)

Avis du Conseil fédéral : 17.09.1991 (FF 1991 II, 888)

Avis approfondi du Conseil fédéral : 17.08.1994 (FF 1994 V, 897)

Rapport de la commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national (CSSS-CN) : 26.03.1999 (FF 1999, 4168)

Situation initiale

Le droit suisse des assurances sociales est actuellement disséminé dans pas moins de dix grandes lois. Le résultat est un dédale d'institutions et de règles les plus diverses. Dans ses arrêts, le Tribunal fédéral des assurances appelle d'ailleurs régulièrement de ses vœux une unification du droit des assurances sociales. Concrètement, cela signifie :

1. que, concernant les concepts et les institutions, l'unification doit être entreprise dans les domaines où, d'une part, elle est possible compte tenu des circonstances dans les différentes branches des assurances sociales et où, d'autre part, elle est souhaitable d'un point de vue politique du droit;
2. qu'il s'agit d'unifier la procédure administrative;
3. que la première instance judiciaire au niveau des cantons doit également être unifiée par le biais de principes établis au niveau du droit fédéral.

Pour réaliser cette unification du droit des assurances sociales, la conseillère aux Etats Josi Meier (C, LU) a déposé le 7 février 1985, une initiative parlementaire en vue de l'adoption d'une loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPAG) reposant sur un projet élaboré par la Société suisse de droit des assurances. Le Conseil des Etats a décidé le 5 juin 1985 de donner suite à l'initiative et a chargé une commission de préparer un texte de loi.

Ses propres délibérations ainsi que l'examen attentif des arguments présentés lors de deux procédures de consultation ont amené la commission du Conseil des Etats à conclure que l'amélioration de la coordination et de la transparence du droit des assurances sociales visée par l'initiative parlementaire pouvait être réalisée de façon adéquate, du moins dans son domaine central par l'introduction d'une partie générale. Le projet de loi confère une certaine primauté à la partie générale du droit des assurances sociales puisqu'il définit où les lois spéciales sont applicables et énonce les cas dans lesquels les lois spéciales sont susceptibles de déroger à la partie générale. Le projet prévoit que la partie générale légale soit complétée en temps voulu par une ordonnance de portée générale.

Délibérations

05-06-1985 CE Décidé de donner suite à l'initiative.

11-06-1987 CE Le délai pour la présentation d'une proposition est prolongé de deux ans.

12-06-1989 CE Le délai est prolongé une nouvelle fois de deux ans.

Projet 1

Loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA)

25-09-1991 CE Décision conforme au projet de la commission.

02-03-1992 CN Délai prolongé de deux ans.

15-12-1997 CN Le délai imparti pour l'élaboration du projet est prorogé de deux ans, c'est-à-dire jusqu'à la fin de la législature en cours.

17-06-1999 CN Divergences.

22-03-2000 CE Divergences.

13-06-2000 CN Divergences.

20-09-2000 CE Divergences.

25-09-2000 CN Adhésion.

06-10-2000 CE La loi est adoptée en votation finale. (41:0)

06-10-2000 CN La loi est adoptée en votation finale. (181:0)

Le **Conseil des Etats** a accepté, sans grande discussion, les propositions de sa commission. Quelques voix se sont fait entendre pour que le Conseil national, deuxième conseil à se prononcer, se penche sur les détails de la proposition.

Au **Conseil national**, l'entrée en matière a été acceptée sans opposition. Le rapporteur a présenté le nouveau projet de la commission, dit «LPGA light» qui n'entraînerait pratiquement pas de coûts supplémentaires. Il se différencie fondamentalement du projet du Conseil des Etats dans le domaine de la «réglementation du droit médical et des tarifs» et dans la forme, la commission s'étant prononcée en faveur d'une nouvelle conception de la technique juridique. D'autres différences résultent de l'évolution, intervenue entre-temps, de la jurisprudence et de la législation. C'est sans grande discussion que le Conseil national a finalement accepté ce projet qui permet de procéder à un certain nombre d'unifications, par exemple dans les notions communes pour les termes «maladie», «accident», «incapacité de gain», etc., et de simplifications dans les domaines de la procédure, de la coordination, de la surveillance notamment. Au vote d'ensemble, le projet a été adopté par 88 voix sans opposition.

Le **Conseil des Etats** s'est largement rallié aux décisions du Conseil national. Il a créé une divergence d'une certaine importance – sur laquelle le National devra encore se prononcer –, en étendant la procédure d'opposition. Il veut ainsi éviter que les décisions attaquées conduisent directement à des procès.

Cette procédure d'opposition est déjà valable dans les assurances maladie, accidents et militaire. Elle devrait également être introduite dans l'AVS/AI, dans les prestations complémentaires, les allocations pour pertes de gain, l'assurance-chômage et les allocations familiales dans le domaine agricole.

Estimant la procédure d'opposition trop lourde et démesurée et préférant une solution pragmatique, le **Conseil national** n'a pas suivi le Conseil des Etats sur ce point et refusé que la procédure d'opposition soit étendue.

Le **Conseil des Etats** ayant maintenu sa décision, le **Conseil national** s'y est finalement rallié.

95.418 Initiative parlementaire (Suter Marc). Traitement égalitaire des personnes handicapées

Rapport de la commission de la sécurité sociale et de la santé du Conseil national (CSSS-CN) :
13.02.1998 (FF 1998, 2081)

Rapport de la commission de la sécurité sociale et de la santé du Conseil des Etats (CSSS-CE) :
21.02.2000

Situation initiale

Le 5 octobre 1995, le conseiller national Marc Suter (R, BE) a déposé une initiative parlementaire conçue en termes généraux. Cette initiative vise à insérer dans la Constitution fédérale une disposition sur l'égalité des droits pour les personnes handicapées. D'une part, la nouvelle disposition devrait laisser clairement apparaître l'interdiction de discriminer et, d'autre part, mentionner l'égalité des droits pour les personnes handicapées. De plus, elle ne serait pas uniquement destinée à la Confédération, aux cantons et aux communes, mais elle aurait aussi, de par sa portée, une répercussion directe sur de tierces personnes. Après que le Conseil national a donné suite à l'initiative parlementaire en date du 21 juin 1996, la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique a été chargée de l'élaboration d'un projet qu'elle a également transmis à la Commission chargée de la révision constitutionnelle en vue de procéder à l'inscription de la nouvelle disposition dans l'article 7 du projet de révision de la Constitution.

L'initiative parlementaire a expressément pour objet d'améliorer la qualité de vie des personnes handicapées en Suisse, sur le modèle de nombreux Etats et, notamment, sur celui des Etats-Unis. En effet, les expériences réalisées dans ce pays ont mis en évidence une interaction entre les normes légales et la réalité sociale. Il convient d'inciter les responsables politiques, l'administration et l'économie à développer, d'entente avec les personnes concernées, une nouvelle image de la personne handicapée et à indiquer un changement de cap vers l'intégration, l'autodétermination et l'égalité en lieu et place de l'exclusion, de la mise sous tutelle et de la discrimination.

Délibérations

21-06-1996 CN Décidé de donner suite à l'initiative.

23-09-1998 CN Décision conforme au projet de la commission.

06-06-2000 CE Ne pas entrer en matière.

18-06-2002 CN Ne pas entrer en matière.

Au **Conseil national**, la disposition de l'initiative prévoyant que «l'accès aux constructions et installations ou le recours à des installations ou à des prestations destinées au public sont garantis dans la limite du possible» est la seule à avoir été débattue, les deux autres dispositions (interdiction de discrimination et égalité des droits) ayant été intégrées dans le cadre de la mise à jour de la Constitution. Alors que l'auteur de l'initiative, Marc Suter (R, BE) a insisté sur l'urgence de supprimer enfin les obstacles qui empoisonnent la vie quotidienne des handicapés, les opposants ont fait valoir que les coûts pour les collectivités publiques étaient encore impossibles à évaluer. Le conseiller fédéral Arnold Koller a, pour sa part, mis en garde contre les conséquences qu'aurait un tel «droit d'accès», soit un effet direct sur des tiers dans la mesure où il serait également imposable à des particuliers par voie de justice. Pour le ministre de la justice, il serait plus conséquent d'élaborer rapidement une législation d'exécution sur la base de la Constitution révisée. Mais les conseillers ont préféré suivre l'avis de leur commission et ils ont accepté cette disposition par 78 voix contre 66. Au vote d'ensemble, le texte a été approuvé par 82 voix contre 64.

Le **Conseil des Etats** a suivi la recommandation de sa commission de ne pas entrer en matière. Les conseillers aux Etats ont considéré le texte constitutionnel actuel suffisant pour que les handicapés puissent faire valoir leurs droits et ont estimé que les préoccupations des personnes handicapées devaient plutôt faire l'objet d'une réglementation au niveau de la loi. Selon eux, le problème sera réglé dans le contre-projet du Conseil fédéral à l'initiative populaire «Droits égaux pour les personnes handicapées» déposée le 14 juin 1999.

Le **Conseil national** a suivi, sans discussion, la proposition de sa commission qui s'était ralliée à l'avis du Conseil des Etats.

98.411 Initiative parlementaire (Baumberger Peter). LP. Recouvrement des primes de l'assurance-accidents obligatoire

Rapport de la commission des affaires juridiques du Conseil national (CAJ-CN) : 27.05.02 (FF 2002 6622)

Avis du Conseil fédéral : 04.09.02 (FF 2002 6631)

Situation initiale

Le 20 mars 1998, le conseiller national Peter Baumberger (C, ZH) a déposé une initiative parlementaire visant à ce que les primes de l'assurance-accidents obligatoire soient aussi exclues de la poursuite pour faillite lorsqu'elles ne sont pas dues à une «caisse publique» mais à une assurance privée. L'initiative demande que l'art. 43 LP soit révisé dans ce sens.

Suivant à l'unanimité la proposition de sa Commission des affaires juridiques, le Conseil national a donné suite à l'initiative le 21 avril 1999. Sur cette base, la Commission des affaires juridiques a travaillé sur un avant-projet de modification de la loi étendant le contenu de l'initiative: non seulement les primes de l'assurance-accidents obligatoire sont exclues de la poursuite par voie de faillite mais également toutes les créances de droit public ainsi que les créances de droit privé jusqu'à 1000 francs. Le Département fédéral de justice et police a soumis cette proposition à une procédure de consultation qui s'est achevée à la fin du mois de février 2001. S'agissant de l'exclusion générale de toutes les créances de droit public, l'avant-projet de la Commission a été approuvé à la majorité. En revanche, les opinions concernant l'exclusion de certaines créances de droit privé sont clairement divisées. La Commission des affaires juridiques du Conseil national a retravaillé l'avant-projet sur la base de ces appréciations.

La majorité de la Commission s'est ralliée à l'initiative telle qu'elle avait été initialement formulée. Dans la liste des exceptions de l'art. 43 LP, il ne convient d'ajouter que les primes de l'assurance-accidents obligatoire (art. 43, nouveau ch. 1^{bis}, LP). Pour toutes les autres créances de droit public, il faut s'en tenir au droit actuel (l'art. 43, ch. 1, LP demeure inchangé).

Selon la proposition de la minorité de la Commission, il faudrait exclure de la poursuite par voie de faillite toutes les créances de droit public, que le créancier soit une entité de droit public ou de droit privé. La majorité de la Commission propose donc d'exclure de manière générale les créances jusqu'à 1000 francs de la poursuite par voie de faillite; la minorité de la Commission porte même cette limite supérieure à 5000 francs.

Bien qu'il comprenne cette proposition, le Conseil fédéral recommande son rejet. Il propose de revenir à l'initiative telle qu'elle avait été proposée par le conseiller national Peter Baumberger (C, ZH). Il

convient donc de compléter la liste d'exceptions prévues à l'art. 43 LP, de manière ponctuelle et pratique, uniquement en matière d'assurance-accidents obligatoire.

Délibérations

21-04-1999	CN	Décidé de donner suite à l'initiative.
05-10-2001	CN	Le délai imparti à l'élaboration du projet législatif est prorogé jusqu'à la session d'automne 2003.
04-06-2003	CN	Décision modifiant le projet de la commission.
22-09-2003	CE	Adhésion.
03-10-2003	CN	La loi est adoptée en votation finale. (189:0)
03-10-2003	CE	La loi est adoptée en votation finale. (43:0)

La minorité de la commission du Conseil national a retiré sa proposition. Le **Conseil national** a adopté, sans discussion, les modifications proposées par le Conseil fédéral.

Le **Conseil des Etats** s'est rallié, également sans discussion, à la décision du Conseil national.

99.093 Données personnelles dans les assurances sociales. Bases légales

Message du 24 novembre 1999 concernant l'adaptation et l'harmonisation des bases légales pour le traitement de données personnelles dans les assurances sociales (FF 2000 219)

Situation initiale

La loi sur la protection des données (LPD) exige que tout traitement par un organe fédéral de données sensibles et de profils de la personnalité soit expressément prévu dans une loi au sens formel. Il en va de même lorsque de telles données sont rendues accessibles par procédure d'appel (accès «en ligne»). Ces exigences doivent être remplies dès que les données sont traitées. Toutefois, une disposition transitoire de la LPD (art. 38, al. 3) permet d'utiliser encore pendant cinq ans à dater de l'entrée en vigueur de cette loi, soit jusqu'au 1^{er} juillet 1998, des fichiers contenant des données sensibles et des profils de la personnalité, même si une loi au sens formel ne le prévoit pas. Par arrêté du 26 juin 1998, le Parlement a prolongé cette période transitoire jusqu'au 31 décembre 2000.

Le présent message porte sur les modifications de lois que requiert, en matière de bases légales, la LPD dans le domaine des assurances sociales. Il vise pour l'essentiel à proposer, dans chaque loi d'assurance sociale, une disposition nouvelle autorisant tout traitement de données personnelles nécessaire au fonctionnement de l'assurance, à régler dans la loi les communications de données qui le sont jusqu'à présent au niveau des ordonnances et à fournir une base légale formelle pour des procédures d'appel existantes. Les propositions faites ici sont, dans la mesure du possible, harmonisées entre elles et avec le projet de loi sur la partie générale du droit des assurances sociales que le Parlement est en train d'élaborer. La loi sur le service de l'emploi doit également être modifiée, du fait qu'elle est étroitement liée à l'assurance-chômage. Les modifications proposées dans ce message doivent entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2001.

Délibérations

Projet 1

Loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS)

22-03-2000 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

13-06-2000 CN Divergences.

19-06-2000 CE Adhésion.

23-06-2000 CE La loi est adoptée en votation finale. (42:0)

23-06-2000 CN La loi est adoptée en votation finale. (176:0)

Projet 2

Loi fédérale sur l'assurance-invalidité (LAI)

22-03-2000 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

13-06-2000 CN Divergences.

19-06-2000 CE Adhésion.

23-06-2000 CE La loi est adoptée en votation finale. (42:0)

23-06-2000 CN La loi est adoptée en votation finale. (177:0)

Projet 3

Loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité (LPC)

22-03-2000 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

13-06-2000 CN Adhésion.

23-06-2000 CE La loi est adoptée en votation finale. (42:0)

23-06-2000 CN La loi est adoptée en votation finale. (173:0)

Proje4

Loi fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP)

22-03-2000 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

13-06-2000 CN Divergences.

19-06-2000 CE Adhésion.

23-06-2000 CE La loi est adoptée en votation finale. (42:0)

23-06-2000 CN La loi est adoptée en votation finale. (172:0)

Projet 5

Loi fédérale sur le libre passage dans la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité
(Loi sur le libre passage, LFLP)

22-03-2000 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

13-06-2000 CN Adhésion.

23-06-2000 CE La loi est adoptée en votation finale. (42:0)

23-06-2000 CN La loi est adoptée en votation finale. (174:0)

Projet 6

Loi fédérale sur l'assurance-maladie (LAMal)

22-03-2000 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

13-06-2000 CN Divergences.

19-06-2000 CE Adhésion.

23-06-2000 CE La loi est adoptée en votation finale. (42:0)

23-06-2000 CN La loi est adoptée en votation finale. (176:0)

Projet 7

Loi fédérale sur l'assurance-accidents (LAA)

22-03-2000 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

13-06-2000 CN Divergences.

19-06-2000 CE Adhésion.

23-06-2000 CE La loi est adoptée en votation finale. (42:0)

23-06-2000 CN La loi est adoptée en votation finale. (174:0)

Projet 8

Loi fédérale sur l'assurance militaire (LAM)

22-03-2000 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

13-06-2000 CN Divergences.

19-06-2000 CE Adhésion.

23-06-2000 CE La loi est adoptée en votation finale. (42:0)

23-06-2000 CN La loi est adoptée en votation finale. (178:0)

Projet 9

Loi fédérale sur le régime des allocations pour perte de gain en faveur des personnes servant dans
l'armée, dans le service civil ou dans la protection civile (LAPG)

22-03-2000 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

13-06-2000 CN Divergences.

19-06-2000 CE Adhésion.

23-06-2000 CE La loi est adoptée en votation finale. (42:0)

23-06-2000 CN La loi est adoptée en votation finale. (181:0)

Projet 10

Loi fédérale sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (Loi sur l'assurance-chômage, LACI)

22-03-2000 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

13-06-2000 CN Divergences.

19-06-2000 CE Adhésion.

23-06-2000 CE La loi est adoptée en votation finale. (42:0)

23-06-2000 CE La loi est adoptée en votation finale. (181:0)

Projet 11

Loi fédérale sur le service de l'emploi et la location de services (LSE)

22-03-2000 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

13-06-2000 CN Divergences.

19-06-2000 CE Adhésion.

23-06-2000 CE La loi est adoptée en votation finale. (42:0)

23-06-2000 CN La loi est adoptée en votation finale. (181:0)

Le **Conseil des Etats** a suivi le Conseil fédéral et sa commission sans discussion.

Le **Conseil national** a suivi les recommandations de sa commission qui, à part quelques modifications mineures, a approuvé les textes proposés à l'unanimité. Il a également approuvé un postulat demandant au Conseil fédéral de présenter un rapport englobant tous les domaines des assurances sociales et portant sur les lacunes qui existent en matière de protection des données médicales. Les propositions de Stéphane Rossini (S, VS) qui aurait souhaité des dispositions spéciales concernant la communication des données aux milieux scientifiques et aux cantons, n'ont par contre pas trouvé d'écho.

Le **Conseil des Etats** s'est rallié aux décisions du Conseil national.

99.420 Initiative parlementaire (CSSS-CN). Privilège des créances dans la faillite et assurances sociales

Rapport de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national (CSSS-CN) : 26 mars 1999 (FF 1999 8486)

Avis du Conseil fédéral : 27-09-1999 (FF 1999 8886)

Situation initiale

L'initiative demande le rétablissement, en deuxième classe, du privilège pour les créances des assurances sociales dans la faillite. Le nombre de créanciers privilégiés a été sévèrement réduit lors de la révision de la loi sur la poursuite pour dettes et la faillite afin de mieux protéger les personnes physiques dont la position de dépendance est marquée. Mais les assurances sociales sont désavantagées par ce système étant donné qu'elles ne peuvent pas poursuivre par voie de faillite et qu'elles ne parviennent pas à récupérer leurs créances. Les premiers effets du nouvel ordre des créanciers – introduit au 1^{er} janvier 1997 – se font sentir sur les finances des assurances sociales. Les pertes de cotisation ont fortement augmenté malgré des mesures d'encaissement sévères. La position de créancières des assurances sociales s'est considérablement affaiblie. Il devient donc nécessaire de protéger les assurances sociales.

Délibérations

08-12-1999 CN Décision modifiant le projet de la commission (selon proposition du Conseil fédéral).

15-03-2000 CE Divergences.

21-03-2000 CN Adhésion.

24-03-2000 CN La loi est adoptée en votation finale. (181:0)

24-03-2000 CE La loi est adoptée en votation finale. (42:0)

Le **Conseil national** a repris sans discussion les modifications du Conseil fédéral. Ces dernières, acceptées par la commission, ont précisé le projet de loi de la CSSS-CN et réglé de façon claire le passage de l'ancien au nouvel ordre des privilèges.

Le **Conseil des Etats** a suivi le Conseil national, en procédant à une correction d'ordre rédactionnel, approuvée par le **Conseil national**.

00.403 Initiative parlementaire (Fehr Jacqueline). Incitation financière pour la création de places d'accueil pour enfants en dehors du cadre familial

Rapport de la commission de la sécurité social et de la santé publique du Conseil national (CSSS-CN) : 22-02-2002 (FF 2002 3925)

Avis du Conseil fédéral : 27-03-2002 (FF 2002 3970)

Situation initiale

La pénurie en matière de places d'accueil extra-familial pour enfants est un fait avéré et a de multiples conséquences négatives. Elle pénalise les familles et surtout les femmes, en rendant beaucoup plus difficile la conciliation des obligations professionnelles et familiales. Afin d'accroître les possibilités de garde pour enfants hors du milieu familial, la conseillère nationale Jacqueline Fehr (S, ZH) déposa une initiative parlementaire visant à élaborer des bases légales pour permettre à la Confédération d'apporter un soutien financier aux communes qui créent des places d'accueil pour les enfants afin de seconder les familles (crèches, garderies, mères de jour, écoles à demi-pension, etc.).

Le mécanisme proposé prévoit que, pendant dix ans, la Confédération stimule la création de places d'accueil en affectant 100 millions de francs par an au maximum à leur financement, ceci à trois conditions : premièrement, les structures doivent être reconnues par l'Etat ; deuxièmement, le soutien financier n'est assuré que pour deux ans au maximum ; troisièmement, la participation financière de la Confédération ne dépasse pas le tiers des frais d'exploitation. Ces trois conditions visent à garantir la bonne utilisation des deniers publics et le côté essentiellement incitatif de ces mesures qui doivent être subsidiaires à l'engagement des communes.

Délibérations

21-03-2001 CN Décidé de donner suite à l'initiative.

Projet 1

Loi fédérale sur les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants

17-04-2002 CN Décision conforme au projet de la commission.

18-06-2002 CE Divergences.

30-09-2002 CN Adhésion.

04-10-2002 CN La loi est adoptée en votation finale. (120:58)

04-10-2002 CE La loi est adoptée en votation finale. (24:9)

Projet 2

Arrêté fédéral concernant les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants

17-04-2002 CN Décision conforme au projet de la commission.

18-06-2002 CE Divergences.

30-09-2002 CN Adhésion.

Lors de la première étape, une minorité de la commission a proposé de ne pas entrer en matière. Elle estimait le projet contraire au principe de subsidiarité qui préside à la répartition des compétences entre Confédération et cantons et peu souhaitable en raison de l'état des finances fédérales. Cette minorité n'a pas trouvé d'appui suffisant et le **Conseil national** a donné suite à l'initiative.

Les mêmes arguments ont été repris lors de la discussion sur les projets de loi et d'arrêté fédéraux : besoin et nécessité contre respect du fédéralisme et coût. Le Conseil fédéral, qui demandait une réduction à 25 millions de la contribution de la Confédération, n'a pas été suivi (108 non contre 70 oui). La loi et l'arrêté fédéral ont été acceptés, une majorité du groupe UDC les ayant refusés alors que les radicaux se sont divisés sur la question.

Au **Conseil des Etats**, la nécessité d'une aide fédérale a été âprement discutée durant plus d'une heure. Le projet a été combattu au nom du fédéralisme et des restrictions budgétaires et défendu car il répond à la fois à une mesure de politique sociale et aux intérêts de l'économie. La proposition de renvoi de Hans Hess (R, OW) a été rejetée par 29 voix à 12. Le Conseil des Etats a fait un pas en direction du Conseil fédéral en diminuant l'aide de moitié, pour la ramener à 50 millions par an.

Ecoutant la voix de la raison et pour permettre la mise en œuvre, le plus rapidement possible, de ce programme d'impulsion, la commission du **Conseil national** s'est ralliée par 9 voix contre 1 et 7 abstentions aux décisions du Conseil des Etats. Au plénum, Hugo Fasel (G, FR) qui soutenait une

proposition de minorité plus généreuse l'a finalement retirée, au nom du réalisme financier. Le Conseil national a suivi sa commission.

Lors de la votation finale, les députés radicaux se sont partagés presque équitablement entre partisans et adversaires du projet alors que la plupart des membres de l'UDC l'ont rejeté.

01.069 Droit des assurances sociales (LGA). Révision de l'annexe

Message du 7 novembre 2001 relatif à la modification de l'annexe de la loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales (Révision de l'annexe de la LPGA) (FF 2002 763)

Situation initiale

Donnant suite à une initiative parlementaire de la conseillère aux Etats Josi Meier (C, LU) (85.227; droit des assurances sociales), le Parlement a adopté la loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA) le 6 octobre 2000 (FF 2000 4657). Le délai référendaire est échu le 25 janvier 2001 sans qu'il en ait été fait usage.

L'ensemble des lois relatives aux assurances sociales ont été modifiées dans l'annexe à la LPGA, d'une part afin d'harmoniser autant que possible le rapport entre la partie générale et la législation spéciale, d'autre part afin d'énoncer clairement les dérogations spécifiques indispensables fixées dans les lois relatives aux diverses assurances sociales. Le Parlement était conscient que la LPGA et son annexe ne pourraient entrer en vigueur à court terme, l'introduction de ces textes impliquant des travaux préparatoires considérables au niveau des ordonnances.

Parallèlement à la LPGA, qui traite essentiellement de questions procédurales, le Parlement a examiné d'autres projets de textes législatifs se rapportant aux assurances sociales, dont il était probable qu'ils entreraient en vigueur avant la LPGA. Chacun de ces projets étant soumis au référendum facultatif, il n'était pas possible de tenir compte, dans l'annexe de la LPGA, des modifications de fond qu'ils contenaient. Aussi a-t-il été prévu, à l'art. 83, al. 2, LPGA, que le Parlement pourrait modifier l'annexe, par voie d'ordonnance afin de formuler de manière conforme à la LPGA les modifications de fond déjà entrées en vigueur, sans les soumettre à un nouveau référendum.

Par le présent message, le Conseil fédéral soumet, dans deux projets distincts, les modifications à apporter par voie d'ordonnance. La révision 1 de l'annexe regroupe les adaptations qui s'imposent en vertu des diverses modifications du droit des assurances sociales entrées en vigueur avant l'adoption du présent message. La révision 2 contient les changements qui deviendront nécessaires avec l'entrée en vigueur des accords bilatéraux conclus avec l'UE.

Quant à la révision 3, elle a pour objet de nouvelles modifications matérielles. Il s'agit ici d'harmoniser les voies de droit de l'AVS avec une modification de l'AI décidée dans l'annexe de la LPGA. Il serait souhaitable que cette harmonisation entre en vigueur en même temps que la LPGA. Cependant, du point de vue formel, cette révision, contrairement aux révisions 1 et 2, constituent non pas une mise à jour d'une modification déjà adoptée sur le fond et entrée en vigueur, mais une modification de la loi soumise au référendum facultatif. De plus, la révision 3 propose d'autres modifications de l'annexe dans le domaine de la LACI, visant à corriger, avant l'entrée en vigueur de la LPGA, quelques méprises intervenues lors de la rédaction du texte législatif.

Délibérations

Projet 1

Ordonnance de l'Assemblée fédérale concernant la modification de l'annexe de la loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales (Révision 1 de l'annexe de la LPGA)

21-03-2002 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

10-06-2002 CN Adhésion.

21-06-2002 CE L'ordonnance de l'Assemblée fédérale est adoptée en votation finale. (40:0)

21-06-2002 CN L'ordonnance de l'Assemblée fédérale est adoptée en votation finale. (186:0)

Projet 2

Ordonnance de l'Assemblée fédérale concernant la modification de l'annexe de la loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales en relation avec l'entrée en vigueur de la loi fédérale sur l'Accord entre, d'une part, la Confédération suisse et, d'autre part, la Communauté européenne et ses Etats membres sur la libre circulation des personnes (Révision 2 de l'annexe de la LPGA)

21-03-2002 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
10-06-2002 CN Adhésion.
21-06-2002 CE L'ordonnance de l'Assemblée fédérale est adoptée en votation finale. (40:0)
21-06-2002 CN L'ordonnance de l'Assemblée fédérale est adoptée en votation finale. (188:1)

Projet 3

Loi fédérale sur la modification de l'annexe de la loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales (Révision 3 de l'annexe de la LPGA)

21-03-2002 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
10-06-2002 CN Adhésion.
21-06-2002 CE La loi est adoptée en votation finale. (40:0)
21-06-2002 CN La loi est adoptée en votation finale. (190:0)

Le projet du Conseil fédéral a été adopté sans discussion par les deux conseils.

Assurances sociales

96.460 Initiative parlementaire (Raggenbass Hansueli). Personnes invalides à moins de 10 pour cent

Rapport de la commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national (CSSS-CN) : 26.11.1999 (FF 2000 1253)

Avis du Conseil fédéral : 23.02.2000 (FF 2000 1263)

Situation initiale

Par un arrêt en date du 19 août 1996, le Tribunal fédéral des assurances (TFA) a mis fin à sa pratique, constante depuis 1944, de ne consentir aucune rente permanente au titre de l'assurance-accidents obligatoire aux personnes dont le degré d'invalidité est inférieur à 10 %. C'est pour cette raison que le conseiller national Hansueli Raggenbass (C, TG) a déposé le 11 décembre 1996 l'initiative parlementaire suivante: «La première phrase de l'art. 18, al. 2, de la loi sur l'assurance-accidents (LAA) doit être complétée comme suit: Est réputé invalide celui dont la capacité de gain subit vraisemblablement une atteinte permanente ou de longue durée à raison d'au moins 10 %»

Délibérations

20-03-1998 CN Décidé de donner suite à l'initiative.

Loi fédérale sur l'assurance-accidents (LAA)

21-03-2000 CN Selon proposition de la Commission.
11-12-2000 CE Adhésion.
15-12-2000 CN La loi est adoptée en votation finale. (118:66)
15-12-2000 CE La loi est adoptée en votation finale. (43:0)

Pour la majorité de la Commission de sécurité sociale du Conseil national, l'initiative parlementaire ne prétend pas démanteler les prestations sociales, mais éviter qu'elles ne connaissent une extension excessive, arguments suivis par le **Conseil** avec 91 voix contre 41.

Le **Conseil des Etats** a adhéré sans opposition à la décision du Conseil national.

99.038 LAVS. Révision de l'assurance facultative

Message du 28 avril 1999 concernant une modification de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants (révision de l'assurance facultative) (FF 1999 4601)

Situation initiale

Depuis son introduction, en 1948, l'assurance facultative souffre d'un déficit chronique. Ce déséquilibre structurel s'explique essentiellement par la nature facultative de l'assurance et par son mode de financement calqué sur l'assurance obligatoire.

Non seulement l'assurance facultative est déficitaire, mais sa structure n'est plus adaptée aux réalités actuelles. C'est pourquoi le Conseil fédéral a proposé, dans le cadre des mesures d'assainissement des finances fédérales (1993), la suppression de l'assurance facultative. Le Parlement s'est prononcé en faveur d'un assainissement de l'assurance facultative mais a renvoyé le dossier au Conseil fédéral en lui demandant de présenter un projet plus équilibré, qui prenne mieux en compte la situation du quart des Suisses qui résident dans des pays qui n'ont pas conclu de convention de sécurité sociale avec la Suisse.

La révision proposée poursuit un double objectif: réaliser des économies comme le prévoyait le programme d'assainissement des finances 1993 tout en maintenant une protection sociale minimum pour les Suisses séjournant dans les Etats avec lesquels la Suisse n'a pas conclu de convention. Pour réduire le déficit de l'assurance facultative, le Conseil fédéral propose de restreindre le cercle des assurés et d'augmenter la masse des cotisations par le biais des mesures suivantes:

- introduire une limitation territoriale: seules les personnes résidant sur le territoire d'un Etat avec lequel la Suisse n'a pas conclu de convention de sécurité sociale pourront adhérer;
- exiger une période d'assurance préalable de cinq années consécutives: l'assurance facultative ne sera dorénavant ouverte qu'aux personnes qui sortent de l'assurance obligatoire;
- faire passer le taux de cotisation de 9,2 à 9,8 %;
- supprimer le barème dégressif.

Jusqu'à présent, l'assurance facultative était réservée aux ressortissants suisses. Or, notre pays a ratifié le Pacte International de l'ONU relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. L'assurance facultative est incompatible avec le Pacte International de l'ONU. La révision offre l'opportunité de corriger cet aspect discriminatoire de l'assurance facultative. Le Conseil fédéral prévoit d'ouvrir l'assurance facultative aux ressortissants étrangers qui remplissent les conditions d'adhésion fixées dans le présent projet de révision. La révision de l'assurance facultative s'impose également dans la perspective de l'accord bilatéral entre la Suisse et l'Union européenne sur la circulation des personnes, étant donné que l'exception obtenue par la Suisse lors des négociations ne vaut que si l'assurance facultative est limitée au territoire des Etats non contractants. Sans une restriction du champ d'application territorial de l'assurance facultative, tous les ressortissants de l'Union européenne résidant sur le territoire de l'Union européenne pourraient s'assurer facultativement à l'AVS/AI suisse. Cela aggraverait considérablement le déficit de cette assurance.

Actuellement, les dépenses de l'assurance facultative s'élèvent à 178 millions de francs pour l'AVS, dont 50 millions sont couverts par les cotisations des assurés. Les mesures proposées feront passer à long terme les dépenses annuelles de l'AVS à 30 millions de francs. En ce qui concerne l'AI, les dépenses passeront de 30 millions à environ 5 millions de francs.

Le projet de révision permettra d'économiser en tout 117 millions de francs par an (109 provenant de l'AVS et 8 de l'AI). Les cotisations diminueront, pour s'établir à environ 12 millions de francs au bout de 15 ans. Quant à la somme des dépenses pour les rentes, elle ne baissera qu'à long terme. En conséquence, les dépenses auront diminué d'un quart après 20 ans, de moitié après 30 ans et de trois quarts après 40 ans.

Délibérations

15-03-2000 CE Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.

13-06-2000 CN Divergences.

19-06-2000 CE Divergences.

22-06-2000 CN Adhésion.

23-06-2000 CE La loi est adoptée en votation finale. (40:0)

23-06-2000 CN La loi est adoptée en votation finale. (153:15)

Le **Conseil des Etats**, suivant la majorité de sa commission, a adopté la révision de la loi sur l'assurance AVS facultative. Il a même été plus loin que le Conseil fédéral en triplant la cotisation minimale actuelle.

Le **Conseil national** a créé deux importantes divergences avec le Conseil des Etats et, conformément aux propositions de la majorité de sa commission, s'est montré plus généreux que les sénateurs. Il a élargi le cercle des bénéficiaires et autorisé l'affiliation aux Suisses de l'étranger et à toutes les personnes ayant un lien avec l'AVS pendant cinq ans au moins, s'ils séjournent dans un pays hors de l'Union européenne. La Chambre du peuple s'est d'autre part prononcée pour le doublement de la cotisation minimale actuelle.

Le **Conseil des Etats** s'est rallié à la décision du Conseil national concernant le doublement de la cotisation minimale. Il a décidé de limiter le cercle de ceux qui auraient le droit de s'assurer en le permettant uniquement aux Suisses et aux ressortissants des pays de l'Union européenne, après une période d'assurance obligatoire de cinq ans au minimum, cela dans les pays hors de l'Union européenne, décision suivie par le **Conseil national**.

00.014 11ème révision de l'AVS

Message du 2 février 2000 concernant la 11e révision de l'assurance-vieillesse et survivants et le financement à moyen terme de l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité (FF 2000 1771)

Situation initiale

La 11^e révision de l'AVS poursuit un double objectif: la consolidation des bases de financement de l'AVS à moyen et à long terme et l'introduction d'un dispositif de retraite à la carte qui tienne compte de considérations sociales. Le Conseil fédéral a inscrit la 11^e révision de l'AVS dans le cadre général du développement et de la consolidation financière de l'ensemble des assurances sociales. Il a mené d'importants travaux préparatoires dans ce sens (rapport sur les trois piliers, rapports du groupe de travail interdépartemental «Perspectives de financement des assurances sociales» IDA FiSo 1 et IDA FiSo 2).

En guise d'introduction, le message débute par une vue d'ensemble des mesures déjà prises ou prévues par le Conseil fédéral pour les assurances sociales, ainsi que par une vue d'ensemble des perspectives de celles-ci à moyen et à long terme; il est également montré comment la 11^e révision de l'AVS s'intègre dans ce contexte. Les propositions contenues dans la présente révision ont trait au domaine de la prévoyance vieillesse, survivants et invalidité. L'évolution démographique influe sur la situation financière de l'AVS. L'allongement de l'espérance de vie et donc l'augmentation des retraités par rapport aux personnes actives exposent cette assurance à des problèmes financiers grandissants, accentués par la conjoncture économique défavorable de ces dernières années. Dans un premier temps et à titre de mesure immédiate de consolidation de l'AVS, le Conseil fédéral et le Parlement ont relevé la TVA d'un point à partir de 1999. Les fonds supplémentaires disponibles restent toutefois insuffisants pour assurer à l'AVS un équilibre financier durable. Soucieux de ne pas pénaliser l'économie par une hausse des charges salariales, le Conseil fédéral propose de compléter le financement de l'AVS et celui de l'AI, déficitaire depuis longtemps, par un nouveau relèvement de la TVA. Ce relèvement sera échelonné: la première étape en faveur de l'AVS et de l'AI est prévue pour 2003. La seconde étape aura lieu lorsque le Fonds de compensation de l'AVS tombera au-dessous de 70 % des dépenses annuelles. Un tel projet de financement implique une modification de la Constitution fédérale, qui conférerait à la Confédération des compétences financières nouvelles. Pour le cas où le second relèvement de TVA serait refusé (ce second relèvement devrait devenir nécessaire à partir de 2006), le législateur devrait procéder à des correctifs dans le secteur des prestations, lors de l'adaptation des rentes. Pour consolider la situation financière de l'AI aussi rapidement que possible, un transfert de 1,5 milliard de francs sera effectué du Fonds de compensation des APG en faveur de l'AI. Parallèlement à la consolidation du 1^{er} pilier, le Conseil fédéral entend adapter l'AVS aux exigences nouvelles de l'économie et de la société. Il s'agit en particulier d'assouplir l'âge de la retraite. Le Conseil fédéral propose, d'une part, de fixer l'âge légal de la retraite à 65 ans pour les deux sexes. Il s'agirait là de l'âge de référence donnant droit à la perception de la rente de vieillesse sans autre condition. Cet âge s'appliquerait tant à l'AVS qu'à la prévoyance professionnelle obligatoire. Par ailleurs, le Conseil fédéral souhaite introduire un dispositif de retraite à la carte pour répondre aux besoins individuels et en particulier à ceux des personnes exclues du marché du travail avant 65 ans. Le dispositif de la retraite à la carte prévoit, dans l'AVS comme dans le régime obligatoire de la prévoyance professionnelle, une fourchette allant de 62 à 65

ans. En outre, les assurés pourront percevoir dès 59 ans la moitié de la rente de vieillesse. Dans le cas de l'AVS, un aménagement de la retraite à la carte acceptable du point de vue social s'impose. Aussi le calcul de la diminution de la rente anticipée s'effectuera en fonction du montant du revenu moyen déterminant pour le calcul de la rente et de la perte de cotisations occasionnée à l'AVS. Par ailleurs, la 11^e révision de l'AVS uniformisera les conditions donnant droit à des rentes de veuve et de veuf. La 10^e révision de l'AVS a introduit la rente de veuf. La 11^e révision limitera progressivement le droit à la rente des veuves et l'alignera sur celui des veufs. Inversement, les conditions d'octroi de la rente de veuf seront moins restrictives. Le Conseil fédéral juge socialement acceptable une telle mesure qui permettra de réduire progressivement les dépenses de l'AVS. L'unification des rentes de veuve et des rentes de veuf ne sera donc réalisée qu'au terme d'une phase de transition. Le Conseil fédéral prévoit encore, parallèlement à certaines dispositions d'ordre technique, de renforcer la solidarité dans le domaine des cotisations et de procurer ainsi des recettes supplémentaires considérables à l'AVS. Les mesures envisagées toucheront d'une part les personnes exerçant une activité indépendante (par l'augmentation de leur taux de cotisations et par le gel de la limite supérieure de revenu du barème dégressif de cotisations) et d'autre part les personnes retraitées exerçant une activité lucrative (par la suppression de la franchise dont elles bénéficient sur leur obligation de cotiser). Enfin, des économies seront également réalisées grâce au ralentissement du rythme d'adaptation des rentes. L'AVS reposera ainsi sur des bases financières solides et sera adaptée aux conditions qui prévaudront à l'avenir. Le message évoque en outre l'affectation éventuelle d'une partie des réserves d'or de la Banque nationale afin d'atténuer les répercussions sociales de la 11^e révision de l'AVS. Cette possibilité sera examinée dans le cadre des travaux sur l'utilisation de cet or.

Délibérations

Projet 1

Arrêté fédéral sur le financement de l'AVS/AI par le biais d'un relèvement de la taxe sur la valeur ajoutée

09-05-2001 CN Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.

28-11-2002 CE Divergences.

04-03-2003 CN Divergences.

10-03-2003 CE Divergences.

06-05-2003 CN Divergences.

04-06-2003 CE Divergences.

25-09-2003 CN Décision conforme à la proposition de la Conférence de conciliation.

25-09-2003 CE Décision conforme à la proposition de la Conférence de conciliation.

03-10-2003 CN L'arrêté est adopté en votation finale. (130:43)

03-10-2003 CE L'arrêté est adopté en votation finale. (35:2)

Projet 2

Loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants (11^e révision de l'AVS)

09-05-2001 CN Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.

28-11-2002 CE Divergences.

06-05-2003 CN Divergences.

04-06-2003 CE Divergences.

17-09-2003 CN Divergences.

18-09-2003 CE Divergences.

25-09-2003 CN Décision conforme à la proposition de la Conférence de conciliation.

25-09-2003 CE Décision conforme à la proposition de la Conférence de conciliation.

03-10-2003 CN La loi est adoptée en votation finale. (109:73)

03-10-2003 CE La loi est adoptée en votation finale. (34:9)

Projet 3

Loi fédérale concernant le transfert de capitaux du Fonds de compensation du régime des allocations pour perte de gain en faveur de l'assurance-invalidité (cf.01.015)

13-12-2001 CN Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

26-09-2002 CE Divergences.

02-10-2002 CN Adhésion.

04-10-2002 CN La loi est adoptée en votation finale. (142:36).

04-10-2002 CE La loi est adoptée en votation finale. (43:0)

Projet 1

Au chapitre de l'arrêté sur le financement de l'AVS/AI, la discussion a essentiellement porté, en commission comme dans les Chambres, sur le droit de la Confédération à disposer d'une part du supplément de TVA à percevoir et sur le montant de ce supplément.

Dans un premier temps, au **Conseil national**, le groupe UDC a proposé d'alimenter le fonds de compensation de l'AVS avec les réserves monétaires excédentaires de la Banque nationale, alors qu'une minorité emmenée par Rudolf Rechsteiner (S, BS) souhaitait verser le bénéfice net de la Banque nationale, sous réserve d'une part destinée à la Confédération et aux cantons, au fonds de compensation. Ces deux propositions ont été rejetées. Les députés du Conseil national ont adopté la base constitutionnelle permettant de relever la TVA de 1,5 % au maximum en faveur de l'AVS, lorsque cela s'avère nécessaire pour assurer le financement de l'assurance. En même temps, ils ont décidé, en accord avec la majorité de leur commission, que la Confédération ne devait plus recevoir une part des recettes des suppléments de TVA destinés à l'AVS dès l'entrée en vigueur de la 11^e révision de l'AVS. En d'autres termes, la totalité de ces recettes doit être versée au Fonds AVS (art. 112, al. 3, 5). Le **Conseil des Etats** a proposé de ne soumettre au peuple qu'un seul projet d'augmentation de la TVA, celui en faveur de l'AI. Il a suivi le Conseil fédéral et maintenu la part de la Confédération au produit de la TVA. Il a rejeté une proposition de Toni Dettling (R, SZ) qui ne proposait qu'un relèvement de 0,8 % en faveur de l'AI, insuffisant selon le rapporteur de la commission et le Conseil fédéral pour assainir l'assurance invalidité.

Le **Conseil national** a refusé une intervention uniquement en faveur de l'AI. Grâce à une alliance des groupes UDC et socialiste, il a maintenu sa position concernant la part de la Confédération par 105 voix contre 67. La Chambre du peuple n'a pas voulu suivre une minorité de la commission qui proposait de se rallier au Conseil des Etats. Après une discussion controversée sur le taux de relèvement de la TVA en faveur de l'AI, le Conseil national a suivi la majorité de sa commission et décidé ne s'accorder à l'AI qu'un relèvement de 0,8 % de TVA, contrairement aux vœux du Conseil fédéral. Les propositions de minorité, les plus généreuses comme les moins prodigues ont toutes été rejetées.

Le **Conseil des Etats** a limité le recours à la TVA pour le financement de l'AVS et s'est prononcé pour une augmentation de 0,5 %. Il a très clairement confirmé ses décisions précédentes et conservé, par 39 voix contre 4, la part de la Confédération au produit de la TVA. Contre l'avis du Conseil fédéral, il a refusé une proposition de minorité de la commission et s'est prononcé, comme le Conseil national, pour un relèvement de 0,8 % en faveur de l'AI.

Le **Conseil national** s'est montré plus généreux que le Conseil des Etats et a accepté un relèvement maximum de 1 % de la TVA en faveur de l'AVS, soit un demi pourcent de moins que ce qu'avait souhaité le Conseil fédéral. Il n'a suivi aucune des propositions de minorité qui voulaient soit s'en tenir à 0,5 % comme le Conseil des Etats, soit suivre le Conseil fédéral, soit encore biffer ce point. Il a réaffirmé ses précédents votes sur l'art. 112 Cst., al. 3, 5.

Le **Conseil des Etats** s'est rallié au Conseil national sur un relèvement de 1 % de la TVA mais a, en revanche maintenu, sa position sur le point le plus controversé de l'arrêté : la part de la Confédération au produit de la TVA.

La **Conférence de conciliation** s'est ralliée par 18 voix contre 5 à la solution du Conseil des Etats, qui correspond dans les grandes lignes au projet initial du Conseil fédéral. Elle a pris connaissance d'une motion du Conseil des Etats, qui propose de revoir la question de la participation de la Confédération au financement de l'AVS à l'avenir (03.3454).

Le **Conseil national** et le **Conseil des Etats** ont suivi les décisions de la Conférence de conciliation.

Projet 2

Le **Conseil national**, qui se penchait en priorité sur la 11^e révision de l'AVS a adopté le projet de justesse, par 62 voix contre 60 et 63 abstentions, économisant un peu plus de 500 millions au lieu des 1260 prévus dans le projet du Conseil fédéral. Ce résultat reflète les tiraillements de la commission, partagée sur la priorité à donner aux objectifs de la révision soit la consolidation financière et un système de retraite plus flexible. En rejetant à une nette majorité quatre propositions de renvoi, le Conseil national a émis, dès le débat d'entrée en matière, un signal clair, montrant qu'il avait la ferme intention de ne pas remettre le traitement de ce dossier.

Dans les débats, on retrouve les différentes sensibilités politiques qui s'étaient exprimées en commission : ceux qui défendaient la consolidation financière de l'AVS avant tout et souhaitaient par conséquent éviter toute nouvelle prestation, ceux qui voulaient des améliorations sociales et ceux qui auraient désiré concilier ces deux tendances et proposaient des compromis. Au final, ni les vœux de ceux qui revendiquaient le maintien intégral de l'acquis et un engagement social plus conséquent pour

un montant de 1,5 milliard de francs afin de favoriser l'accès des revenus modestes à la rente anticipée, ni les objectifs de ceux qui souhaitaient une consolidation indubitable du système n'ont été pleinement satisfaits.

Le débat sur le taux de cotisation des indépendants a mis à jour ces différentes sensibilités. Alors que la majorité de la commission s'était rangée à l'avis du Conseil fédéral, une minorité de la commission souhaitait porter le taux de cotisation de 7,8 % à 8,4 % tandis qu'une autre minorité plaidait pour le statu quo, solution qui a finalement été adoptée.

L'âge ordinaire de la retraite a été fixé à 65 ans pour les femmes comme pour les hommes, ainsi que le souhaitait le Conseil fédéral. Des propositions de minorité demandant de conserver les règles actuelles ou de fixer à 62 ou même à 60 ans l'âge de la retraite des personnes ayant cotisé durant 40 années complètes ont été rejetées, au nom de considérations financières.

La question du soutien social à la retraite à la carte a donné lieu à d'âpres débats. Alors que la majorité de la commission s'était montrée plus généreuse que le Conseil fédéral et recommandait des mesures d'accompagnement pour 800 millions, le Conseil national, par la voix prépondérante de son président, s'est limité au cadre financier proposé par le Conseil fédéral soit 400 millions. En cas de retraite anticipée à 62 ans, la rente est réduite à vie de 11,3 à 16,5 % suivant le revenu. Par rapport à la proposition initiale du Conseil fédéral, la réduction sera un peu moins forte pour les bas revenus et un peu plus forte pour les revenus moyens. Deux propositions de minorité ont été rejetées, aussi bien celle qui proposait un modèle impliquant des charges supplémentaires d'un montant de 1,5 milliard de francs que celle demandant une réduction actuarielle qui permettrait de garantir la neutralité des coûts.

S'agissant de la rente de veuve, la commission s'était partagée sur la question, sa majorité ayant retenu une solution moins radicale mais calquée sur le modèle du Conseil fédéral. Durant les débats, le Conseil fédéral, par l'entremise de Ruth Dreifuss, a toutefois annoncé qu'il renonçait à sa disposition initiale, l'estimant trop dure. La Chambre basse a finalement adopté une proposition de minorité qui ne supprime la rente de veuve que pour les veuves n'ayant pas d'enfant. Une proposition de Lucrezia Meier-Schatz (C, SG) demandant la suppression du versement de rentes pour enfant aux personnes à la retraite a été acceptée de justesse.

Le Conseil national a, de plus, décidé à une nette majorité d'adapter les rentes à l'évolution des salaires et des prix tous les 3 ans et non plus tous les deux ans. Cette mesure permet de réaliser une économie de 150 millions de francs. Lorsque le renchérissement dépasse 4 %, l'adaptation pourra intervenir plus rapidement. Les députés se sont opposés aussi bien au statu quo qu'à une autre proposition de minorité demandant de n'adapter les rentes que tous les quatre ans, voire plus rapidement, si le taux de renchérissement dépasse 6 %. Ils ont confirmé le maintien de l'indice mixte comme base d'adaptation des rentes (moitié indice des prix, moitié indice des salaires) et refusé deux propositions de minorité prévoyant une pondération différente de l'indice de rente.

Le Conseil national a également accepté un nouvel article 33^{quater}, pour le cas où le fonds de compensation tomberait en dessous de 70 %. Si le peuple refusait un relèvement de TVA pour l'AVS, les rentes ne seraient plus adaptées qu'à l'évolution des prix.

Au vote sur l'ensemble, les démocrates-chrétiens adoptent la loi, la majorité des UDC et des radicaux s'abstiennent alors que le non domine chez les écologistes et les socialistes.

Le **Conseil des Etats** a remis en cause les propositions de sa commission préparatoire et les décisions du Conseil national sur des points essentiels.

Il a suivi sa commission préparatoire et s'est montré un peu moins généreux que la Chambre du peuple avec les veufs et veuves. Les rentes de veufs ou de veuves ont été ramenées à 60 % de la rente vieillesse, contre 80 % aujourd'hui. En contrepartie, les rentes d'orphelin passent de 40 à 60%.

La Chambre haute s'est clairement écartée du Conseil national et de sa commission en ce qui concerne la retraite à la carte. La proposition de minorité emmenée par Erika Forster-Vannini (R, SG) de fixer une réduction linéaire des rentes selon les années d'anticipation a été acceptée par 26 voix contre 12. Les baisses de rente en cas de retraite anticipée seront donc linéaires et définitives.

Il a créé une autre divergence avec le Conseil national en fixant le taux de cotisation des indépendants à 7,9 %.

Au vote sur l'ensemble, la loi a été nettement adoptée par 32 voix contre 5.

Le **Conseil national** a maintenu ses principales divergences avec le Conseil des Etats. Par 90 voix contre 83, il a décidé de conserver le montant de 400 millions pour adoucir les réductions de rente en cas de retraite anticipée. La droite aurait préféré se rallier au Conseil des Etats alors que la gauche aurait souhaité déboursier 600 millions. Cette dernière proposition a été repoussée par 110 voix contre 63. La Chambre du peuple a également, par 94 voix contre 63, maintenu sa décision de ne pas toucher au taux de cotisation des indépendants qui reste fixé à 7,8 %. Par 93 voix contre 75, une

majorité réunissant la gauche et le PDC a refusé de se rallier au modèle du Conseil des Etats concernant la rente de veuves.

Après un échange animé entre le rapporteur de la CSS-CE Bruno Frick (C, SZ) et le président de la Confédération sur la nécessité et la possibilité d'étudier le sort de l'AVS à moyen ou à très long terme, le **Conseil des Etats** s'est à nouveau penché sur la révision de l'AVS. Si la Chambre haute s'est ralliée au Conseil national sur le taux de cotisation des indépendants, elle a maintenu ses positions, sur les points très controversés du projet, à savoir la retraite anticipée et les rentes de veuves. Ni l'appel de la radicale Christine Beerli (R, BE) à soutenir la proposition de minorité de la commission en faveur des 400 millions pour adoucir les réductions de rente en cas de retraite anticipée, ni l'appui de Pascal Couchepin à cette solution n'ont réussi à faire changer d'avis les sénateurs. Par 29 voix contre 9, ils ont maintenu une réduction linéaire des rentes selon les années d'anticipation. Par 21 voix contre 18, ils ont également confirmé leur décision de réduire de 80 % à 60 % les rentes de veuve avec enfants, tout en portant de 40 à 60 % les rentes pour orphelins.

Par 90 voix contre 78, le **Conseil national** a rejeté le modèle plus restrictif des rentes de veuve proposé par le Conseil des Etats et soutenu par le Conseil fédéral. Alors que la majorité de la commission a estimé pouvoir se rallier à la conception du Conseil des Etats, une forte minorité, composée de radicaux, démocrates-chrétiens et socialistes a trouvé qu'une rente réduite à 60 % créait des conditions particulièrement injustes après l'extinction du droit à la rente d'orphelin, surtout pour les femmes à revenus modestes qui n'auraient pas droit à un complément LPP faute d'avoir été en mesure d'y contribuer. La majorité de la commission a proposé de maintenir la décision du Conseil national, à savoir accorder 400 millions pour assurer la flexibilisation aux personnes ayant les revenus les plus modestes. Une minorité emmenée par Pierre Triponez (R, BE), a demandé de renoncer à un tel subventionnement et d'appliquer un pur calcul actuariel. Le Conseil national a finalement soutenu la demande de Jean-Michel Cina (C, VS) selon laquelle, pour les femmes, le taux de réduction serait réduit de moitié pendant dix ans.

La **Conférence de conciliation**, réunie le 23 septembre a approuvé la proposition du Conseil des Etats concernant la rente des veuves, avec une prolongation de la période transitoire. En ce qui concerne la préretraite, elle a approuvé une proposition de compromis qui stipule que les taux de réduction ne seront réduits de moitié (3,4 %) que pour les femmes nées entre 1948 et 1952 et seulement en cas de retraite anticipée d'une année, c'est-à-dire à partir de 64 ans.

Malgré les protestations des groupes vert et socialiste, qui ont souligné la diminution des prestations envisagée par la 11^e révision de l'AVS, le **Conseil national** a approuvé par 100 voix contre 70 les décisions de la Conférence de conciliation.

Au **Conseil des Etats**, Christiane Brunner (S, GE), pour qui les promesses concernant la flexibilité de la retraite ont été trahies dans les travaux parlementaires sur la 11^e révision a proposé de rejeter les décisions de la Conférence de conciliation, mais n'a pas été suivie. C'est par 32 voix contre 6 que la Chambre haute s'est ralliée aux décisions de la Conférence de conciliation.

00.025 Loi sur l'assurance-chômage. Révision

Message du 23 février 2000 à l'appui d'une révision de la loi sur l'assurance-chômage (FF 2000 1588)

Situation initiale

Dans sa motion 98.3105, le conseiller national Jean-Pierre Bonny (R, BE) invitait le Conseil fédéral à présenter un projet relatif à la réorganisation de l'exécution de la loi fédérale sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (LACI). Cette nouvelle forme d'organisation devrait s'inspirer du modèle de la SUVA. Bien qu'étant d'accord avec l'idée générale de la motion, le Conseil fédéral a néanmoins proposé de transformer la motion en postulat.

Dans la foulée, la question de la réorganisation a fait l'objet d'une étude approfondie. Un rapport proposant diverses solutions d'organisation de l'assurance-chômage a ensuite été élaboré à l'intention du Conseil fédéral.

Contrairement aux préoccupations de l'auteur de la motion, le système actuel d'exécution de l'assurance-chômage a fait ses preuves, et une refonte des structures d'organisation n'est pas nécessaire. Il ressort du rapport qu'elles peuvent être sensiblement améliorées par un meilleur rendement des divers organes d'exécution (autorités cantonales, ORP, services LMMT, caisses de chômage). Les cantons recevront des mandats de prestations pour la gestion des activités des autorités cantonales, des ORP et des services LMMT relevant du domaine de l'assurance-chômage. Ces mandats de prestations seront fondés sur un système d'indemnisation lié aux résultats obtenus.

Pour les caisses de chômage, le rapport propose des nouveaux mandats de prestations sur la base d'une indemnisation forfaitaire.

Par décision du 7 juin 1999, le Conseil fédéral a approuvé le rapport sur l'examen de la motion du conseiller national Bonny concernant la réorganisation de l'assurance-chômage. Les résultats de cet examen pourront être mis en pratique par une simple adaptation «technique» de la loi sur l'assurance-chômage (LACI), qui se limite pour l'essentiel au statut des organes d'exécution, à leur système d'indemnisation et à leur responsabilité.

Le présent projet a pour but de transposer dans la pratique les résultats de l'examen de la motion Bonny.

Délibérations

06-06-2000 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

15-06-2000 CN Adhésion.

23-06-2000 CE La loi est adoptée en votation finale. (42:0)

23-06-2000 CN La loi est adoptée en votation finale. (175:7)

Le projet du Conseil fédéral, classé en catégorie IV, a été accepté tant par le **Conseil des Etats** que par le **Conseil national**, sans susciter grand intérêt.

00.027 Première révision de la LPP

Message du 1er mars 2000 relatif à la révision de la loi fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP) (1ère révision LPP) (FF 2000 2495)

Situation initiale

La loi fédérale du 25 juin 1982 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP), le deuxième pilier, est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1985. Cette loi introduit une prévoyance professionnelle minimale pour les travailleurs lorsque leurs salaires dépassent le montant annuel de 24 120 francs (état en 1999). C'est à partir de cette limite que débute le régime obligatoire du 2^e pilier. Il a pour objectif, avec les prestations de l'AVS/AI, dans le cadre de la conception suisse des trois piliers de la prévoyance vieillesse, survivants et invalidité, de permettre aux personnes âgées, aux survivants et aux invalides, de maintenir de façon appropriée leur niveau de vie antérieur (art. 113, al. 2, nCst.).

Conformément à la Constitution et à la loi, ce but en matière de prestations doit être réalisé par étapes. Une première étape importante a été réalisée avec l'introduction de la LPP. La deuxième étape aurait dû, dans la perspective du législateur, être réalisée au 1^{er} janvier 1995, la troisième et dernière étape devant être achevée le 1^{er} janvier 2005.

Même si les travaux préparatoires de la 2^e étape ont débuté en 1986, juste après l'introduction de la LPP, le plan de révision a toutefois suivi un autre rythme: les nouvelles conditions économiques ont nécessité une interruption. Grâce à diverses révisions partielles de la loi, il été possible de satisfaire à d'importantes et urgentes exigences relevant de la politique sociale. Relevons entre autres l'introduction du libre passage ainsi que l'encouragement à la propriété du logement avec les moyens de la prévoyance professionnelle, l'amélioration de la protection des assurés en cas d'insolvabilité d'une institution de prévoyance. Les lignes directrices concernant le développement, voire de l'étendue du régime obligatoire, n'ont toutefois pas été définies. La conjoncture, en particulier les variations des conditions de la présente révision, ont d'autre part également joué un rôle. Le projet de révision a dû prendre en considération les facteurs supplémentaires suivants:

les rapports concernant le développement de la sécurité sociale en Suisse, notamment le rapport sur les trois piliers du Département fédéral de l'Intérieur (octobre 1995), le rapport du groupe de travail interdépartemental (IDA FiSo) sur les perspectives de financement des assurances sociales (juin 1996), ainsi que le rapport du groupe de travail interdépartemental (IDA FiSo 2) sur l'analyse des prestations des assurances sociales (décembre 1997);

la viabilité des propositions dans un contexte économique difficile.

Eu égard à toutes ces considérations, le Conseil fédéral n'a pas le projet de révision sur le développement mais sur la consolidation du système de l'assurance dans deux directions déterminées:

Il faut introduire dans la LPP le même âge de la retraite pour les hommes et les femmes, avec la possibilité de prendre une retraite à la carte; cette possibilité consiste à anticiper ou à ajourner les

prestations de vieillesse. Il est ainsi tenu compte du besoin exprimé par les assurés de personnaliser les conditions de leur retraite. Cet objectif est réalisé en coordination avec l'AVS, dans le cadre de la 11^e révision.

Il faut maintenir le niveau actuel de prévoyance et même l'améliorer dans certains domaines. Ce second objectif doit être réalisé par le présent projet de révision.

Le maintien et l'amélioration du niveau de prévoyance actuel doivent être concrétisés grâce aux quatre trains de mesures suivants:

L'augmentation de l'espérance de vie des assurés nécessite une adaptation du taux de conversion. Ce taux définit le montant des rentes en cas de vieillesse, de décès et d'invalidité. Il doit être progressivement revu à la baisse afin de correspondre à l'espérance de vie plus longue à l'âge de la retraite. Il en résulte une diminution du niveau des rentes. Pour parer aux effets indésirables de cette mesure sous l'angle de la politique sociale, le Conseil fédéral propose de relever les taux de bonification. Le financement de ces mesures est laissé à la responsabilité propre de l'institution de prévoyance. 2. Une rente de veuf équivalente à la rente de veuve, doit être introduite aux mêmes conditions que celle-ci. Il y a également lieu de prévoir dans la LPP le quart de rente d'invalidité.

L'adaptation des rentes au renchérissement, notamment des rentes de vieillesse, devra désormais être basée sur une décision de l'organe paritaire de l'institution de prévoyance et être prise en compte de manière adéquate, dans le respect du principe de la transparence.

Une série d'autres mesures, destinées à faciliter et à améliorer l'exécution de la prévoyance professionnelle est également prévue. Les exigences spécifiques des assurés doivent en particulier être prises en considération (information des assurés, gestion paritaire, prescription et conservation des dossiers).

Les coûts des mesures proposées se situent, en tenant compte de la prévoyance surobligatoire, entre 145 millions de francs et 258 millions de francs en 2003 (sur la base des prix de 1999). Les coûts vont tout d'abord légèrement augmenter (en 2015: 229 à 355 millions de francs aux prix de 1999), pour se maintenir par la suite approximativement à ce niveau.

Le Conseil fédéral estime que les coûts relatifs à la révision et la surcharge financière qui leur est liée sont supportables.

Délibérations

16-04-2002	CN	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
28-11-2002	CE	Divergences.
06-05-2003	CN	Divergences.
04-06-2003	CE	Divergences.
11-06-2003	CN	Divergences.
16-09-2003	CE	Divergences.
25-09-2003	CN	Décision conforme à la proposition de la Conférence de conciliation.
25-09-2003	CE	Décision conforme à la proposition de la Conférence de conciliation.
03-10-2003	CN	La loi est adoptée en votation finale. (156:30)
03-10-2003	CE	La loi est adoptée en votation finale. (42:0)

La 1^{re} révision de la LPP contient quatre éléments qui ne consistent pas seulement à consolider le système, mais à prendre en considération, comme l'a rappelé Meinrado Robbiani (C, TI), les transformations intervenues dans la réalité sociale et économique : participation accrue des femmes au marché du travail, hausse du temps partiel, fragilisation des liens matrimoniaux et parité accrue entre hommes et femmes. Ces quatre éléments, seuil d'accès et déduction de coordination, taux de conversion et bonifications de vieillesse, gestion paritaire et transparence, rachats et salaire assurable peuvent donc être considérés comme le noyau dur de la révision.

La question du seuil d'accès a été l'une des plus discutées de cette révision. Le **Conseil national** a estimé qu'actuellement il n'est plus possible d'exclure une partie importante des salariés du 2^e pilier. Il a fixé, à cet égard, le seuil d'entrée à 18 540 francs, montant qui peut être réalisé auprès d'un ou plusieurs employeurs. Ainsi, la LPP s'ouvre aux revenus entre 18 540 francs et 24 720 francs, ce qui représente un salaire mensuel minimum de l'ordre de 1500 francs et qui touche quelque 180 000 salariés supplémentaires. La majorité de la commission préparatoire avait défendu un seuil d'entrée de 12 360 francs acquis chez le même employeur, proposition rejetée par 91 voix contre 80. Une proposition de minorité emmenée par Pierre Triponez (R, BE) pour conserver le seuil d'entrée actuel a été rejetée par 132 voix contre 38. Le Conseil national a suivi la majorité de sa commission et également modulé la déduction de coordination, contrairement à la solution de l'actuelle LPP. Cette déduction ne correspond plus à un montant fixe, mais est arrêtée à 40 % du salaire annuel, au

minimum 15 450 francs, selon la proposition de Marc Suter (R, BE) et au maximum 21 810 francs. Cela implique que le calcul de salaire coordonné part du salaire AVS moins 40 %.

Le Conseil fédéral avait préconisé, dans le message, un taux de conversion de 6,65 % sur une période de 13 ans. Le Conseil national a fixé le taux de conversion dans la loi. Il a suivi la majorité de la commission et l'a arrêté à 6,8 % par 121 voix contre 59. La réduction devra être réalisée par étapes, sur une période de 10 ans dès l'entrée en vigueur de la modification de la loi, comme le proposait une minorité emmenée par Thérèse Meyer (C, FR). La Chambre basse a également adopté une disposition obligeant le Conseil fédéral à émettre, tous les dix ans, un rapport permettant de déterminer le taux de conversion, la 1^{re} fois en 2011. La diminution du taux de conversion entraîne une réduction du niveau des rentes. Le Conseil fédéral proposait, dans son message, de compenser cette réduction par une augmentation de la bonification de vieillesse, surtout pour les classes d'âge les plus élevées. Il s'est toutefois rallié à la proposition de la commission préparatoire, qui souhaitait conserver les mêmes bonifications de vieillesse. Le Conseil national a suivi sa commission. Il a estimé que la réduction des rentes liée à la diminution du taux de conversion serait compensée par l'abaissement du seuil d'entrée.

Sur la transparence et la gestion paritaire, la Chambre basse s'est généralement rangée à l'avis de sa commission, qui souhaitait ancrer dans la loi, de façon suffisamment explicite et efficace, le principe de la transparence. Le Conseil national a décidé d'un renforcement de la gestion paritaire, en ce sens que les représentants des salariés et de l'employeur doivent être désignés de manière équivalente. En revanche, cette règle ne peut être appliquée sans autre dans les institutions collectives et communes, en raison de la structure même de ces institutions. Le Conseil national a admis que d'autres règles de désignation des représentants des employeurs et des salariés puissent être choisies, sous réserve de l'acceptation par l'autorité de surveillance. Il n'y aura pas, comme le voulait le Conseil fédéral, d'experts qui conseillent les représentants des salariés ou des employeurs, mais en revanche, l'institution de prévoyance est obligée de mettre en place un système de formation et de formation continue pour les membres de l'organe paritaire et de les indemniser pour les séances et les cours de formation. Le Conseil national a adopté d'autres dispositions devant nettement améliorer la transparence en particulier :

- chaque assuré a droit à une information sur le rendement du capital, les coûts, etc.
- chaque caisse de pension affiliée à une institution collective ou commune doit pratiquer la transparence
- les institutions d'assurance doivent fournir toutes les informations utiles aux institutions de prévoyance pour qu'elles puissent renseigner les ayants droit ; les informations portent notamment sur les décomptes des excédents et les frais administratifs

Contrairement à sa commission, le Conseil national a décidé de maintenir, par 99 voix contre 58, les limites de rachat prises dans le cadre du programme de stabilisation des dépenses fédérales en 1998. En revanche, il a accepté une proposition de Georges Theiler (R, LU) visant à rehausser le plafonnement du salaire assurable à 10 fois le montant de limite supérieur de coordination.

Pour l'essentiel, le Conseil national s'est la plupart du temps rallié au Conseil fédéral pour les mesures de nature plus administrative et de détail qui constituent en fait la consolidation, voire l'amélioration de la loi actuelle. Il a supprimé la clause d'assurance en cas d'invalidité et décidé de l'extension de la couverture de l'invalidité à l'aggravation de celle-ci pour l'octroi de prestations de survivants si aucune assurance n'existait au moment du décès. Il a admis le versement du quart de rente d'invalidité de la prévoyance professionnelle. Le Conseil national a aussi adopté, dans la loi, le principe de l'avance de prestations par la dernière caisse de pension en attendant que la caisse compétente pour verser la prestation soit connue.

Par souci d'égalité de traitement, le Conseil national a introduit dans la LPP les rentes de veufs. Il a aussi élargi le cercle des bénéficiaires aux concubins, lorsque ceux-ci ont des enfants en commun ou si la vie commune a duré au moins 5 ans. Le Conseil national a accepté une proposition demandant que les indépendants puissent s'affilier uniquement à une caisse de pension non enregistrée, pratiquant la prévoyance surobligatoire, pour autant que celle-ci respecte les principes de prévoyance.

Au **Conseil des Etats**, le rapporteur de la commission Bruno Frick (C, SZ) a d'emblée fixé les priorités de la Chambre haute : maintien du seuil d'accès actuel tel que prévu dans la version du Conseil fédéral, assouplissement du taux d'intérêt minimal, baisse du taux de conversion en raison de l'évolution démographique et amélioration de la transparence. Le Conseil des Etats a créé plusieurs divergences avec le Conseil national, dont la plus importante porte sur le seuil d'accès.

Pour la majorité de la commission, l'inclusion des bas salaires alourdirait inutilement le fardeau pour l'économie et le mauvais rapport entre les rentes potentielles et les frais administratifs poseraient problème aux institutions de prévoyance. Le Conseil des Etats a été attentif à ces arguments. Il a

refusé une proposition de minorité emmenée par Christiane Brunner (S, GE) qui souhaitait abaisser le seuil d'accès à 18540 francs, obtenus chez un seul employeur. Malgré le soutien de Ruth Dreifuss à une solution qui prendrait en considération les carrières non linéaires des femmes, la proposition de Christiane Brunner a été rejetée par 30 voix contre 8. Concernant le taux de conversion, le Conseil des Etats s'est rangé derrière le Conseil national, sans discussion. Contrairement au Conseil national, il s'est rallié au Conseil fédéral sur la question des bonifications de vieillesse et les a modifiées, afin de conserver le niveau des rentes. Il a conservé, en revanche, le droit en vigueur pour les salariés au service de plusieurs employeurs.

Au chapitre de la transparence, le Conseil des Etats a reformulé l'art. 65a. Il a suivi sa commission qui souhaitait, selon les termes du rapporteur, Jean Studer (S, NE), « une plus grande précision sur les attentes que l'on devait formuler à l'égard de l'ensemble des institutions de prévoyance. »

Le **Conseil national** a confirmé sa volonté d'élargir le cercle des personnes soumises à la prévoyance professionnelle et continué de vouloir expressément intervenir sur le salaire assuré plutôt que sur les bonifications de vieillesse. La majorité de la commission avait souhaité abaisser le seuil d'entrée à 18 990 francs, mais fait un pas partiel en direction du Conseil des Etats sur la déduction de coordination, car elle revenait à une déduction fixe, réduite à 22 155 francs afin de compenser la baisse du taux de conversion. La Chambre du peuple n'a toutefois pas suivi ce modèle, mais opté pour la solution plus complexe défendue par Rudolf Rechsteiner (S, BS), plus coûteuse à terme mais aussi plus généreuse pour la couverture des revenus bas et modestes. Par 91 voix contre 71, elle a ainsi approuvé une variante qui fixe la déduction de coordination à 40 % du salaire annuel et maintient le niveau d'entrée à 25 320 francs. Ce modèle serait introduit d'une manière très graduelle par le gel des paramètres actuels de la loi (seuil d'entrée, déduction de coordination) jusqu'à ce que certaines conditions fixées dans l'art. 9 soient remplies. A terme, cette solution entraînerait un coût de 640 millions pour l'économie.

Le **Conseil des Etats** s'est considérablement rapproché du Conseil national sur la plupart des points. Alors que jusque-là il était intervenu sur les bonifications de vieillesse pour maintenir un certain niveau des rentes, la majorité de la commission préparatoire a invité la Chambre haute à renoncer à poursuivre dans cette direction et à rechercher un compromis dans la voie choisie par le Conseil national afin de ne pas pénaliser les travailleurs et travailleuses plus âgés. Elle a ainsi retenu le modèle de la majorité de la commission du Conseil national, modèle qui avait été écarté par la Chambre basse, soit un seuil d'entrée fixé à 18 990 francs et une déduction fixe de 22 155 francs. Une minorité de la commission, composée de Erika Forster-Vannini (R, SG), This Jenny (V, GL) et Maximilian Reimann (V, AG) proposait, pour des raisons de financement notamment, de s'en tenir au droit en vigueur. Par 25 voix contre 7, les sénateurs ont accepté le changement d'orientation proposé par la majorité de leur commission.

A l'article 23, qui règle le droit à des prestations d'invalidité pour des personnes qui sont déjà invalides et confrontées à une aggravation de l'invalidité, le Conseil des Etats a confirmé sa décision antérieure avec la voix prépondérante de son président en acceptant la proposition de Christiane Brunner (S, GE). Sur la question de l'égalité de traitement, en cas de liquidation partielle, entre les assurés qui restent dans l'ancienne institution et les assurés qui sont affectés à la nouvelle institution (art. 53c, al. 1), il a maintenu une divergence de forme plutôt que de fond. Sur le problème de la participation aux excédents réalisés par les assureurs vie dans le cadre du 2^e pilier, la Chambre haute ne s'est pas ralliée au Conseil national mais à la majorité de sa commission. Avec 15 voix contre 4, elle a attribué au gouvernement la compétence de fixer la clé de répartition de ces bénéficiaires et refusé de fixer explicitement dans la loi le pourcentage minimum de participation aux excédents qui doit être rétrocédé par les compagnies d'assurance (ch. 6, art. 6a, al. 4).

Les députés du **Conseil national** ont maintenu leur position sur la position des personnes atteintes d'une incapacité de travail partielle avant d'être soumises à la prévoyance professionnelle. Soutenus par Pascal Couchepin, ils se sont en revanche ralliés au Conseil des Etats sur la participation aux excédents réalisés par les assureurs vie dans le cadre du 2^e pilier et ont suivi une forte minorité de la commission préparatoire défendue par Hans Werner Widrig (C, SG).

Le **Conseil des Etats** a repris du Conseil national la solution plus restrictive en ce qui concerne la prévoyance des personnes aptes à travailler à temps partiel. La prévoyance ne doit être améliorée que pour les invalides de naissance et les invalides précoces dont le taux d'invalidité est de 20 à 40 % au début de leur vie professionnelle. La Chambre haute a créé une nouvelle divergence, dans le domaine des prestations pour survivants, réglées par l'art. 20a. En l'absence des bénéficiaires habituels et des proches parents, les institutions de prévoyance doivent avoir le droit de continuer à verser aux autres héritiers légaux – grands-parents, neveux et nièces – les cotisations payées par

l'assuré ou 50 % du capital de prévoyance. En ce qui concerne les cotisations payées par l'assuré, le Conseil fédéral avait limité le droit à 50 %.

La Conférence de conciliation a suivi le Conseil des Etats concernant l'art. 20a et les deux Conseils se sont ralliés à cette décision.

00.050 Nouvelles prescriptions sur les placements du Fonds de compensation de l'AVS

Message du 5 juin 2000 relatif à une modification de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants (nouvelles prescriptions sur les placements du Fonds de compensation de l'AVS) (FF 2000 3655)

Situation initiale

Jusqu'à la 10^e révision de l'AVS (1997), il était interdit au Fonds de compensation de l'AVS d'effectuer des placements en actions ou en participations analogues. Cette interdiction a été levée par la 10^e révision de l'AVS; c'est ainsi qu'a été accordée l'autorisation de placer, dans une mesure limitée, les actifs du Fonds en actions ou en participations analogues. Cette autorisation ne s'applique cependant qu'aux entreprises suisses. La théorie moderne des marchés financiers enseigne depuis plusieurs années – et l'évolution effective le confirme – qu'à quelques exceptions près, une performance plus élevée peut être réalisée avec un portefeuille composé d'actions internationales et diversifiées qu'avec un portefeuille comprenant exclusivement des actions suisses. Les prescriptions en matière de placement de la SUVA, des assurances-vie et, surtout, de la prévoyance professionnelle, ont été adaptées en ce sens ces dernières années. Au vu du mandat du conseil d'administration du Fonds de l'AVS et d'une recommandation des commissions de gestion des deux Conseils, il y a donc lieu d'introduire aussi dans l'AVS la possibilité de diversifier les placements, en autorisant l'acquisition d'actions étrangères. Pour tenir compte d'une motion de la commission de gestion du Conseil national, l'adaptation requise de l'art. 108 de la loi sur l'AVS doit être séparée de la 11^e révision de l'AVS et être réalisée pour le 1^{er} janvier 2001 déjà.

Délibérations

18-09-2000 CN Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

20-09-2000 CE Adhésion.

06-10-2000 CN La loi est adoptée en votation finale. (177:3)

06-10-2000 CE La loi est adoptée en votation finale. (41:0)

Le **Conseil national** a suivi l'avis de sa Commission de la sécurité sociale et de la santé publique, laquelle avait fortement recommandé la loi par 22 voix contre 0 et une abstention.

Le **Conseil des Etats** s'est également rallié au Conseil national sans discussion.

01.015 4e révision de l'assurance-invalidité

Message du 21 février 2001 concernant la 4e révision de la loi fédérale sur l'assurance-invalidité (FF 2001 3045)

Situation initiale

La situation financière de l'assurance-invalidité (AI) n'a cessé de se détériorer ces dernières années. A la fin de 1996, le compte de capital de l'AI présentait un solde négatif de 1,6 milliard de francs et à la fin de 1997, la dette s'élevait déjà à 2,2 milliards de francs. Soucieux de remédier à cette évolution, le Conseil fédéral a proposé en juin 1997, dans son message relatif à la première partie de la 4^e révision de l'AI, une série de mesures rapidement applicables assurant un financement supplémentaire de l'assurance par le transfert de capitaux et de cotisations du Fonds de compensation du régime des allocations pour perte de gain [APG] à l'AI, des économies ciblées (la suppression des rentes complémentaires et des quarts de rente) ainsi que des premières mesures de maîtrise des coûts. Les Chambres n'ont adopté qu'une seule des deux mesures proposées de financement supplémentaire: le transfert, le 1^{er} janvier 1998, de 2,2 milliards de francs du Fonds de compensation des APG à l'assurance-invalidité, ce qui a permis de supprimer la dette de l'AI à la fin de 1997. Quant aux autres mesures proposées dans la première partie de la 4^e révision de l'AI, elles

n'ont pas pu être mises en place puisque le projet échoua en votation populaire en juin 1999, essentiellement en raison de l'opposition que rencontra la suppression des quarts de rente. La 4^e révision de l'AI se présente aujourd'hui sous la forme d'un projet d'ensemble exposé dans ce document. Le Conseil fédéral a repris les mesures prévues dans le contexte de la première partie de la 4^e révision de l'AI, à l'exception de la suppression des quarts de rente. Il y a adjoint les points de révision initialement prévus pour la deuxième partie de la révision.

La 4^e révision de l'AI prévoit notamment:

- la consolidation financière de l'AI. Le transfert le 1^{er} janvier 1998 de capitaux des APG à l'AI n'a servi qu'à réduire ponctuellement la dette de cette dernière. A la fin de 1999, les dettes de l'AI atteignaient à nouveau 1,5 milliard de francs. C'est pourquoi la recherche à moyen et long terme d'un financement équilibré de cette assurance demeure prioritaire. La question des ressources supplémentaires nécessaires au financement de l'AI est abordée dans le cadre de la 11^e révision de l'AVS qui prévoit un relèvement de la TVA et un nouveau transfert de capitaux des APG à l'AI de 1,5 milliard de francs. La 4^e révision de l'AI prévoit, quant à elle, des mesures visant à comprimer les dépenses, comme la suppression des rentes complémentaires, la suppression des rentes pour cas pénibles et l'extension du droit aux prestations complémentaires (PC) pour les bénéficiaires de quarts de rente, ainsi que des mesures renforçant la maîtrise des coûts (planification des besoins des institutions pour personnes handicapées, base légale pour le financement d'études scientifiques).
- des adaptations ciblées des prestations. L'introduction de l'allocation d'assistance constitue une adaptation ciblée des prestations destinée à accroître l'autonomie des personnes handicapées. L'allocation d'assistance permettra aux personnes handicapées de couvrir (au moins partiellement) les frais résultant de leur prise en charge ou des soins réguliers dont elles ont besoin.
- le renforcement de la surveillance de la Confédération. En renforçant la surveillance de la Confédération, le Conseil fédéral entend créer des conditions permettant d'évaluer les demandes de prestations de manière aussi uniforme que possible dans toute la Suisse et de mieux maîtriser l'évolution des dépenses dans l'AI (en particulier en ce qui concerne les rentes AI). Il est prévu de mettre sur pied des services médicaux régionaux placés sous la surveillance directe de l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS). Pour compléter le dispositif, le Conseil fédéral propose enfin que les offices AI soient soumis à un contrôle de gestion annuel (et pas seulement périodique).
- l'amélioration et la simplification de la structure et de la procédure de l'AI.

Les incidences financières de la 4^e révision de l'AI varient selon l'horizon retenu. Avec les mesures de financement supplémentaire proposées dans la 11^e révision AVS et les mesures de la 4^e révision AI, il sera possible de supprimer les dettes de l'AI en l'an 2008 et de retrouver l'équilibre entre les recettes et les dépenses.

Délibérations

Projet 1

Loi fédérale sur l'assurance-invalidité (LAI)

13-12-2001	CN	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
26-09-2002	CE	Divergences.
02-12-2002	CN	Divergences.
10-03-2003	CE	Divergences
12-03-2003	CN	Adhésion.
21-03-2003	CN	La loi est adoptée en votation finale. (178:5)
21-03-2003	CE	La loi est adoptée en votation finale. (41:0)

Projet 2

Arrêté fédéral sur le financement de l'assurance-invalidité par le biais d'un relèvement des taux de la taxe sur la valeur ajoutée

13-12-2001	CN	Décision conforme au projet de la commission.
26-09-2002	CE	Ne pas entrer en matière
04-03-2003	CN	Ne pas entrer en matière.

Projet 1

Après un débat nourri, le **Conseil national** a approuvé par 112 voix contre 1 et 21 abstentions, la 4^e révision de l'assurance-invalidité. Sur le fond, le concept du Conseil fédéral a été approuvé par tous

les groupes et suivi pour l'essentiel. Tout au long des dix heures de débat, les tentatives aussi bien des membres de l'UDC de restreindre la portée de la révision de l'assurance-invalidité que du camp rose-vert de l'étendre ont échoué. Toutefois, avec le soutien des démocrates-chrétiens, la gauche a réussi à introduire un trois-quarts de rente pour les personnes dont le degré d'invalidité se situe entre 60 et 70 %.

Plusieurs modèles ont été soumis aux parlementaires pour l'allocation d'assistance, pièce de résistance du projet. La proposition de la majorité de la commission, qui précisait la condition d'obtention de cette allocation, en fixant l'obligation d'avoir un quart de rente pour que la demande soit examinée, l'a finalement emporté. Le Conseil national a d'autre part approuvé par 105 voix contre 31 la création de services médicaux régionaux, qui devraient garantir que l'examen du droit à la rente se déroule de la même manière partout en Suisse. Il a également suivi la proposition de Peter Hess (C, ZG), qui demandait que la gestion des offices AI soit examinée par des experts indépendants, une fois par an, et non plus par l'OFAS.

Le **Conseil des Etats** a accepté la 4^e révision de l'AI, ne maintenant que quelques divergences mineures par rapport au Conseil national. Si les députés ont accepté le principe de « l'allocation d'assistance », ils ont par contre maintenu l'expression « allocation pour impotent », craignant qu'un changement de termes n'entraîne une obligation d'exportation des prestations en vertu des accords bilatéraux. Ils ont, par 26 voix contre 16, refusé de suivre une minorité emmenée par Christiane Langenberger (R, VD), qui proposait un système de budget personnel pour impotence, versé mensuellement à l'assuré en fonction du temps nécessaire pour les soins et l'aide. Par contre, la Chambre des cantons a accepté de procéder à des essais pilotes comme le proposait Thomas Pfisterer (R, AG). Contre l'avis de leur commission, les sénateurs ont accepté de justesse (18 voix contre 17) une proposition de Carlo Schmid (C, AI) et renforcé le pouvoir de contrôle de la Confédération sur les conditions médicales nécessaires à l'octroi de prestations. Ils ont créé une autre divergence en refusant, par 18 voix contre 16, de faire examiner la gestion des offices AI par des organes de révision indépendants.

Le **Conseil national** a éliminé une partie des divergences mineures qui l'opposaient au Conseil des Etats, mais en a conservé d'autres. Contrairement aux Etats, il n'a pas souhaité renforcer la compétence de la Confédération dans les décisions médicales en vue de l'octroi de ces rentes. Les députés ont préféré attribuer cette tâche aux offices AI. Par 82 voix contre 57, la Chambre du peuple a en outre refusé de revenir sur sa décision et d'attribuer le contrôle de la gestion des offices AI à l'Office fédéral des assurances sociales. Contre l'avis de sa commission et de Ruth Dreifuss, il a maintenu la surveillance par des organes de révision indépendants.

Le **Conseil des Etats** a éliminé la plupart des divergences. Il n'a toutefois pas suivi le Conseil national qui plaidait pour une nouvelle réglementation des règles de réduction ou de suppression de la rente et s'en est tenu à la pratique actuelle. Il s'est rapproché de la Chambre basse sur la question du contrôle des offices, sans toutefois la suivre totalement. Suivant l'avis de sa commission, il a confié à l'office fédéral compétent l'examen de la gestion des tâches des offices AI, et prévu l'examen de la tenue des comptes par des organes de révision externes.

Le **Conseil national** s'est rallié aux décisions du Conseil des Etats.

Projet 2

Concernant les mesures d'assainissement, le **Conseil national** a tout d'abord accepté le transfert de 1,5 milliard de francs du fonds des allocations perte de gain à l'AI. Elle a d'autre part suivi la majorité de la commission et approuvé le relèvement de la TVA de 1 % sans qu'une part soit affectée à la caisse fédérale. La proposition de Christine Egerszegi (R, AG) pour créditer une part de ce produit à la réserve de la Confédération pour ces assurances, bien que soutenue par le Conseil fédéral, a été rejetée par 77 voix contre 66.

Comme le Conseil national, le **Conseil des Etats** a accepté le transfert de 1,5 milliard de francs du fonds des allocations perte de gain à l'AI. Elle a cependant décidé de ne pas entrer en matière sur un relèvement de la TVA dans ce cadre, mais de traiter ce sujet avec la 11^e révision de l'AVS, décision à laquelle s'est rallié le **Conseil national**.

01.019 Loi sur l'assurance-chômage. 3ème révision

Message du 28 février 2001 concernant la révision de la loi sur l'assurance-chômage (FF 2001 2123)

Situation initiale

Afin d'assurer le financement de l'assurance-chômage, le Conseil fédéral avait, par l'arrêté urgent du 16 décembre 1994, relevé de 2 à 3 %, au 1^{er} janvier 1995, le taux de cotisation maximum fixé dans la loi. La révision du 23 juin 1995 stipulait que ce point de pourcentage supplémentaire devait être exclusivement affecté à l'amortissement des dettes accumulées jusqu'à la fin de 1995. La loi fédérale sur le programme de stabilisation du 19 mars 1999 a ensuite prolongé cette augmentation du taux jusqu'à la fin de 2003 pour permettre d'amortir également les nouvelles dettes. Il faut dès lors mettre en place, au plus tard à la fin de 2003, de nouvelles règles qui assurent le financement à long terme de l'assurance. Par ailleurs, une révision de la loi sur l'assurance-chômage (LACI) a été réclamée dans les débats des commissions autour du programme de stabilisation et dans des interventions parlementaires.

Ce projet de révision a été préparé par la Direction du travail du Secrétariat d'Etat à l'économie (seco) avec l'assistance et les conseils d'une commission d'experts.

La révision ne touche pas au principe des offices régionaux de placement (ORP) institués par la révision de 1995, ni au développement corollaire des mesures de marché du travail (MMT). Elle porte pour l'essentiel sur les deux points suivants:

A. Le financement

A l'expiration des mesures exceptionnelles prévues à l'art. 4a, le taux de cotisation redescendra à 2 %. Selon divers calculs effectués par des experts, le nombre moyen de chômeurs devrait se situer en Suisse aux alentours de 100 000, indépendamment de l'évolution conjoncturelle. Il sera certes inférieur ou supérieur selon qu'il y a expansion ou récession économique. Tablant sur cette moyenne, le projet propose un nouveau système de financement (art. 90 à 90c) plus résistant aux fluctuations conjoncturelles. Il prévoit une participation fixe de la Confédération et des cantons aux frais des offices régionaux de placement et des mesures de marché du travail. Ce mode de financement devrait garantir l'équilibre des comptes du fonds de compensation de l'assurance sur l'ensemble du cycle conjoncturel. En revanche, la mise à contribution de la Confédération et des cantons lorsque les déficits deviennent trop lourds et la participation des cantons aux mesures de marché du travail, sous leur forme actuelle, seront supprimées. La charge de la Confédération et des cantons n'augmentera que peu par rapport à aujourd'hui (Confédération: 300 millions de francs après la révision contre 246 millions en 1999; cantons: 100 millions après la révision contre 75 millions en 1999). L'octroi d'éventuels prêts à l'assurance se fera dorénavant par la seule Confédération sous la forme de prêts hors budget, dits de trésorerie, qui porteront intérêts aux conditions usuelles du marché. Par ailleurs, le déplafonnement partiel du salaire soumis à cotisation (cotisation supplémentaire sur la tranche allant de 106 800 à 267 000 francs) devra être repris mais avec une cotisation de 1 % au lieu de 2 % (comme cela avait déjà été le cas jusqu'en 1999 à la suite de la révision de 1995).

B. L'indemnité de chômage

Le projet propose pour l'essentiel deux modifications: la période minimale de cotisation ouvrant droit à l'indemnité est portée à douze mois contre six mois aujourd'hui (art. 13, al. 1), et la durée maximale d'indemnisation est ramenée de 520 (deux ans) à 400 jours (un an et demi). La durée d'indemnisation est cependant laissée inchangée pour les travailleurs âgés et les allocataires de rentes AI et de l'assurance-accidents (art. 27). Grâce à ces mesures, l'assurance réalisera des économies de quelque 415 millions de francs et le taux de cotisation pourra être ramené à 2 %. Autres points importants du projet de révision: la prise en compte des indemnités de départ (art. 11a), la prise en charge d'un tiers des primes de l'assurance-accidents non professionnels obligatoire (art. 22a), la définition des abus en cas de gain intermédiaire (art. 24), la distinction, concernant le droit à l'indemnité en cas d'incapacité de travail, entre la maternité et la maladie ou l'accident (art. 28), le retour à un seul type d'indemnités journalières (art. 59b), la réglementation de la procédure de demande de subvention pour les mesures de marché du travail (art. 59c).

Délibérations

19-06-2001 CE Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.

12-12-2001 CN Divergences

07-03-2002 CE Divergences.

12-03-2002 CN Divergences.

14-03-2002 CE Divergences.

19-03-2002 CN Adhésion.

22-03-2002 CE La loi est adoptée en votation finale. (36:5)

22-03-2002 CN La loi est adoptée en votation finale. (114:58)

La Commission de la sécurité sociale et de la santé publique (CSSS) du Conseil des Etats s'était pour l'essentiel ralliée aux propositions du Conseil fédéral et avait approuvé, par 5 voix contre 1 et 1 abstention, le projet élaboré par ce dernier. Elle avait cependant rejeté l'idée d'un déplaçonnement partiel des salaires soumis à cotisation. La commission avait en outre approuvé une proposition visant à ce que les prestations volontaires de l'employeur (indemnités de départ) ne soient prises en compte que pour la part qui dépasse l'intégralité du montant maximum du gain assuré (et non uniquement la moitié du montant maximum). Le **Conseil des Etats** a suivi sa commission et le Conseil fédéral, portant notamment la période minimale de cotisation de six à douze mois et ramenant la durée maximale d'indemnisation de 520 à 400 jours. Contre l'avis du gouvernement, mais en accord avec sa commission, les députés ont également supprimé, par 25 voix contre 12, la cotisation additionnelle de 1 % sur les parts de salaires entre 106 800 et 267 000 francs. Au vote sur l'ensemble, la révision a été acceptée par 29 voix contre 4.

La Commission de l'économie et des redevances du Conseil national sans vouloir faire de la révision de la loi sur l'assurance-chômage une *lex Swissair* selon les mots de son président, Rudolf Strahm (S, BE) a toutefois tenu compte de la nouvelle situation économique.

Le **Conseil national** a suivi les propositions de la majorité de sa commission et de ce fait créé des divergences avec le Conseil des Etats. Il a ainsi renoncé à baisser immédiatement le taux de cotisation de 3 à 2 %. Il n'a pas voulu non plus supprimer le pourcent additionnel pour les revenus entre 106 800 et 267 000 francs, s'alignant ainsi sur le Conseil fédéral. Il a, d'autre part, proposé d'introduire un nouvel instrument destiné à compenser les risques conjoncturels : le Conseil fédéral doit avoir la compétence d'augmenter de 0,5 % les cotisations si les dettes de l'assurance-chômage atteignent un certain plancher (environ 5 milliards) et de les réduire si les réserves sont assez larges (7 milliards). D'autre part, les cantons touchés par un taux de chômage trop élevé devraient pouvoir revenir à une durée d'indemnisation de 520 jours au lieu de 400. Pour en arriver là, la Chambre du peuple a dû d'abord rejeter une proposition de non entrée en matière d'une minorité rose-verte, puis repousser de nombreuses propositions de minorité qui voulaient tantôt conserver le droit actuel, plus favorable aux chômeurs, voire rendre le financement de l'assurance-chômage plus solidaire (taux de cotisation fixe à 2 %) tantôt durcir la loi (diminuer la durée d'indemnisation, supprimer le pourcent additionnel de cotisation pour certains revenus).

Le vote sur l'ensemble a mis en lumière ces tiraillements puisque la loi a été acceptée par 32 oui, 22 non, 72 abstentions et 73 absents. Ce sont les démocrates-chrétiens qui ont fait pencher la balance alors que socialistes et membres de l'UDC se sont retrouvés dans le camp du non.

Le **Conseil des Etats** a campé sur ses positions. Il a aussi bien refusé de laisser les cantons frappés par un fort taux de chômage prolonger la période d'indemnisation (33 voix contre 6) que persisté dans sa volonté de supprimer le pourcent de solidarité pour les hauts revenus (30 voix contre 11). La Chambre haute a toutefois accepté d'inscrire dans la révision de la loi l'obligation pour le Conseil fédéral de mettre à contribution les hauts salaires lorsque les dettes de l'assurance atteignent quelque 5 milliards de francs, geste qualifié de premier pas en vue d'un compromis par Pascal Couchepin. La Chambre des cantons a maintenu d'autres divergences allant plutôt dans le sens d'un durcissement de la loi pour les chômeurs, particulièrement pour les chômeurs en fin de droit.

Le **Conseil national** s'est rallié de justesse au Conseil des Etats en supprimant le pourcent de solidarité pour les hauts salaires par 85 voix contre 81, bien que le conseiller fédéral Pascal Couchepin, soutenu par les socialistes, les Verts et les libéraux, ait plaidé pour conserver cette mesure. Le National a par contre maintenu son geste en faveur des cantons frappés par un fort taux de chômage. Ces derniers pourront accorder des indemnités durant 520 jours, mais devront financer 20 % des coûts supplémentaires, solution à laquelle s'est finalement rallié le **Conseil des Etats**.

Au vote final, les concessions faites par le Conseil national ont laissé des traces et la loi a été refusée par les Verts et les socialistes. Les démocrates-chrétiens, partagés durant les débats ont rallié le camp du oui.

Le référendum lancé par les syndicats ayant abouti, le peuple s'est prononcé sur la révision de la loi sur l'assurance-chômage. Le 24 novembre 2002, le projet a été accepté en votation populaire par 56,1 % des votants. (cf. Annexe G)

01.061 Conférence internationale du Travail. 88^e session

Rapport du 15 juin 2001 concernant la convention révisée sur la protection de la maternité et sur le retrait de cinq conventions (88^e session de la Conférence internationale du Travail 2000) FF (2001 5601)

Situation initiale

Le texte examine, d'une part, si la convention révisée sur la protection de la maternité (n° 183) concorde avec notre droit national et, d'autre part, rend compte du retrait de cinq conventions par la Conférence internationale du Travail (CIT). Concernant la nouvelle convention n° 183 sur la protection de la maternité, la révision de l'ancienne convention n° 103 augmente le niveau de protection et introduit aussi une certaine souplesse. La protection est étendue à toutes les femmes, y compris celles qui se trouvent dans des situations de travail atypiques. Par ailleurs, le congé de maternité passe de 12 à 14 semaines. Certaines dispositions peuvent néanmoins être modérées par des lois nationales et après consultation des partenaires sociaux. Ainsi, l'employeur pourrait être directement sollicité, au lieu des assurances, durant le congé de maternité. Par ailleurs, certaines catégories de femmes pourraient être expressément exclues de la convention.

Selon une pratique bien établie, la Suisse ne ratifie que les conventions de l'Organisation Internationale du Travail (OIT) dont les dispositions concordent avec le droit et les pratiques nationales. Seules les conventions fondamentales de l'OIT, que la Suisse a aujourd'hui toutes ratifiées, ont donné lieu à des exceptions. Suite à la votation du 13 juin 1999, il n'existe toujours ni assurance maternité, ni congé de maternité en Suisse, raison pour laquelle il ne sera pas possible de ratifier la convention.

Le présent rapport a été soumis à la Commission fédérale pour les affaires de l'OIT. Cette commission extra-parlementaire, composée de membres de l'administration et de partenaires sociaux, a été mise en place l'année dernière, lors de la ratification de la convention n° 144 de l'OIT. La commission approuve le présent rapport.

Délibérations

05-06-2002 CN Pris acte du rapport.
18-09-2002 CE Pris acte du rapport.

Le **Conseil national** a pris acte du rapport sans discussion et a par la même occasion refusé, par 78 voix contre 45, de donner suite aux initiatives des cantons de Genève (00.309), Fribourg (00.310) et Neuchâtel (00.312) qui demandaient la ratification de la Convention 103 de l'OIT, sur lesquelles le Conseil des Etats s'était déjà prononcé négativement.

Le **Conseil des Etats** a lui aussi pris acte du rapport sans discussion.

01.400 Initiative parlementaire (CSSS-CE). Loi fédérale relative à la continuation de l'assurance des travailleuses dans la prévoyance professionnelle

Rapport de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique (CSSS-CE) :16-01-2001 (FF 2001 1069)

Avis du Conseil fédéral : 21-02-2001 (FF 2001 1897)

Situation initiale

La 10^e révision de l'AVS a porté l'âge de la retraite ordinaire des femmes à 63 ans dès le 1^{er} janvier 2001 et à 64 ans dès le 1^{er} janvier 2005. En revanche, dans la prévoyance professionnelle obligatoire, l'âge de la retraite des femmes est resté à 62 ans. En effet, la 1^{ère} révision de la LPP, qui prévoit une coordination entre les deux âges de la retraite des femmes, devait en principe entrer en vigueur avant le 1^{er} janvier 2001. Elle a cependant subi un retard. Pour parer aux inconvénients que présenterait pour les femmes actives ce double âge de la retraite et pour maintenir, dans ce domaine, la sécurité du droit, il y a lieu de prendre des mesures d'urgence aussi bien concernant le 2^e pilier que concernant le pilier 3a. Les femmes qui travaillent jusqu'à ce qu'elles atteignent l'âge ordinaire de la retraite de l'AVS restent aussi assurées dans le cadre du 2^e pilier jusqu'à ce moment-là.

Délibérations

05-03-2001	CE	Décision conforme au projet de la commission et à l'avis du Conseil fédéral.
20-03-2001	CN	Adhésion.
21-03-2001	CE	La clause d'urgence est adoptée.
21-03-2001	CN	La clause d'urgence est adoptée.
23-03-2001	CE	La loi est adoptée en votation finale. (44:0)
23-03-2001	CN	La loi est adoptée en votation finale. (187:0)

La nécessité de cette loi ne faisant aucun doute, c'est sans discussion et avec les remerciements du Conseil fédéral que les deux conseils l'ont adoptée, à l'unanimité.

01.426 Initiative parlementaire (Triponez Pierre). Révision de la loi sur les allocations pour perte de gain. Extension du champ d'application aux mères exerçant une activité lucrative

Rapport de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national (CSSS-CN) : 03.10.2002 (FF 2002 6998)

Avis du Conseil fédéral : 06.11.2002 (FF 2003 1032)

Situation initiale

L'initiative parlementaire «Révision de la loi sur les allocations pour perte de gain. Extension du champ d'application aux mères exerçant une activité lucrative», déposée par Pierre Triponez (R, BE), Thérèse Meyer (C, FR), Ursula Haller (V, BE) et Jacqueline Fehr (S, ZH) conclut toute une série d'interventions parlementaires sur le même sujet déposées après le dernier échec d'une assurance maternité en votation populaire le 13 juin 1999.

La présente proposition de révision de la loi sur les allocations pour perte de gain tire les leçons de l'échec de 1999 et se limite à ce qui est politiquement faisable. Elle vise à introduire un congé maternité payé pour toutes les mères exerçant une activité lucrative. Ces dernières bénéficieraient désormais pendant 14 semaines d'une allocation journalière égale à 80 pour cent du revenu déterminant tiré de leur activité lucrative. En outre, il est expressément précisé que le présent projet ne restreint aucunement les solutions plus généreuses, qui resteront possibles à l'avenir. Le financement par les APG évite de devoir créer une nouvelle assurance sociale. Bien au contraire, il étend et consolide un instrument qui a fait ses preuves. D'où la garantie d'une exécution simplifiée au maximum. Par souci d'égalité ainsi que d'harmonisation avec les allocations journalières prévues dans la loi sur l'assurance-accidents et dans la loi sur l'assurance invalidité en cours de révision, les allocations journalières des personnes faisant du service passeraient de 65 % à 80 % du revenu déterminant. Les dépenses annuelles supplémentaires induites par l'allocation de maternité se monteraient à 483 millions et celles consenties pour les personnes faisant du service à 60 millions, soit au total 543 millions. Les réserves accumulées par le fonds des allocations pour perte de gain suffiraient au financement initial, puis en 2008 il faudrait relever les cotisations APG de 3 à 4 pour mille, et en 2012 de 4 à 5 pour mille. La charge supplémentaire pour l'économie reste modeste, et même de nombreuses branches connaîtraient une baisse des charges patronales grâce au financement paritaire. Le secteur du bâtiment et génie civil constitue la principale exception à la règle. L'introduction d'un régime d'allocation de maternité marquerait une étape importante vers une meilleure conciliation de la famille et de la vie professionnelle, ainsi que vers l'égalité des femmes et des hommes dans le monde du travail. Ce qui serait tout bénéfique pour l'économie suisse.

Le Conseil fédéral, estimant que le projet de la CSSS-N constituait une solution parfaitement adéquate pour combler la dernière des grandes lacunes de la sécurité sociale Suisse, a décidé, le 21 novembre 2001, de soutenir également l'initiative parlementaire.

Délibérations

29-11-2001	CN	Décidé de donner suite à l'initiative.
03-12-2002	CN	Décision conforme au projet de la commission.
12-06-2003	CE	Divergences.
17-09-2003	CN	Divergences.
18-09-2003	CE	Adhésion.

03-10-2003 CN La loi est adoptée en votation finale. (146:41)
03-10-2003 CE La loi est adoptée en votation finale. (31:6)

En commission, seule une minorité, désireuse de ne pas accroître les prestations de l'Etat social, s'était prononcée contre l'initiative parlementaire. Devant le plénum, Pierre Triponez (R, BE) et les porte-parole de la CSS-N ont rappelé que l'initiative, soutenue par 108 députés, visait un compromis permettant la concrétisation du mandat constitutionnel. Par 124 voix contre 36, le **Conseil national** a donné suite à l'initiative. Une minorité des radicaux et la plupart des députés de l'UDC s'y sont opposés.

Les mêmes arguments ont été repris lors de la discussion sur le projet de loi. Invoquant des raisons de principe et le résultat négatif de juin 1999, une minorité de la commission a rejeté le projet et demandé la non entrée en matière. Ces arguments n'ont guère été entendus. Tous les groupes, à l'exception du groupe de l'UDC, ont recommandé l'entrée en matière, acceptée par 140 voix contre 27.

La **Chambre du peuple** est restée très disciplinée et a rejeté toutes les propositions d'amendement. Elle a refusé de suivre les propositions d'une minorité de la commission emmenée par Liliane Maury Pasquier (S, GE) qui proposait d'étendre le congé maternité à 16 semaines et d'assimiler une adoption à une maternité. Deux propositions émanant d'opposants à l'assurance maternité ont également été rejetées. Le Conseil national a, en effet, refusé d'étendre les prestations aux femmes sans activité lucrative [proposition Kurt Wasserfallen (R, BE)] et à celles qui assument bénévolement des tâches administratives dans l'entreprise familiale [proposition de Jürg Stahl (V, ZH)].

La coalition s'est maintenue lors du vote sur l'ensemble. 129 députés ont accepté le projet, 27, la plupart membres de l'UDC, l'ont refusé.

Au **Conseil des Etats**, l'entrée en matière n'a pas été combattue. This Jenny (V, GL) a toutefois déposé une proposition pour biffer l'allocation maternité du projet de révision de la loi sur les allocations pour perte de gain. Seuls huit sénateurs ont soutenu sa proposition, alors que 30 autres se montraient déterminés à pallier la perte de gain engendrée par la maternité. Contrairement au Conseil national qui s'était contenté de trois mois, la Chambre haute a toutefois fixé à cinq mois la durée minimale de l'activité lucrative donnant droit à l'indemnité pour maternité. En outre, par 25 voix contre 10, les sénateurs ont suivi la majorité de leur commission et se sont prononcés en faveur d'un octroi de l'indemnité dans les cas d'adoption également, mais seulement pour une durée de quatre semaines. L'indemnité octroyée en cas d'adoption se limiterait à la mère et ne serait accordée que si l'enfant adopté n'a pas atteint sa quatrième année au moment de sa prise en charge. Le conseiller fédéral Pascal Couchepin a soutenu cette proposition, sans totalement nier le fait qu'elle pourrait nuire à l'acceptation du projet.

Malgré le plaidoyer de Liliane Maury Pasquier (S, GE) en faveur de l'allocation d'adoption, le **Conseil national** a refusé, par 90 voix contre 60, cet élargissement introduit par le Conseil des Etats. Le risque qu'une telle allocation pourrait faire courir au projet a été souligné par plusieurs orateurs, y compris dans les rangs socialistes.

Le **Conseil des Etats** s'est rallié à la décision du Conseil national par 21 voix contre 12.

Dans le même paquet de mesures que le congé maternité, l'indemnité journalière versée aux recrues et aux personnes qui font leur service civil a passé de 43 à 54 francs. L'indemnité versée aux militaires en service long s'élèvera à 80 francs une fois la formation de base achevée. (Voir objet 03.020)

03.020 Loi sur les allocations pour perte de gain. Révision

Message du 26 février 2003 sur la révision de la loi sur les allocations pour perte de gain (LAPG) (Augmentation de l'allocation pour les recrues et adaptations consécutives à l'introduction d'Armée XXI et à la révision de la législation sur la protection de la population) (FF 2003 2595)

Situation initiale

Cette réforme du régime des allocations pour perte de gain entend en premier lieu donner suite à la motion (01.3522) de Eduard Engelberger (R, NW), transmise par le Conseil national sous forme de postulat, visant à augmenter l'allocation pour les recrues. Elle propose également d'adapter la LAPG aux réformes de l'armée et de la protection de la population.

La révision porte sur les points suivants:

- les personnes sans enfants qui accomplissent une école de recrues ont droit à une allocation de base uniforme de 43 francs par jour. Ce montant n'est plus adapté aux circonstances actuelles. Comme le proposait la motion Engelberger, les allocations pour recrues sont donc augmentées à 54 francs;
- lorsque la réforme Armée XXI sera mise en oeuvre, un nouveau modèle de service verra le jour. Les militaires qui effectuent leur service d'une traite (service long) peuvent suivre une instruction ininterrompue. L'introduction d'un taux minimum linéaire pour les cadres en service long durant les périodes de services qui suivent l'instruction de base permettra de compenser les fluctuations des allocations entre les services d'avancement et le service normal subséquent;
- la réforme Protection de la population XXI prévoit notamment la mise en place d'une instruction de base. Pour des raisons d'égalité de traitement avec les militaires, les personnes engagées dans la protection civile doivent, en matière d'allocations, être assimilées aux recrues durant l'instruction de base.

Pour le régime des APG, les coûts supplémentaires occasionnés par la révision s'élèvent à 30 millions de francs par année.

Délibérations

12-06-2003 CE L'entrée en matière est rejetée.
17-09-2003 CN L'entrée en matière est rejetée.

Le **Conseil des Etats** ayant décidé de traiter l'augmentation de l'allocation des recrues dans le cadre du projet d'assurance maternité (objet 01.426), il a suivi sans discussion sa commission qui proposait de ne pas entrer en matière. Le **Conseil national** a fait de même.

Conventions

01.063 Sécurité sociale. Convention avec la Macédoine

Message du 14 février 2001 concernant la Convention de sécurité sociale entre la Suisse et la Macédoine (FF 2001 2013)

Délibérations

11-06-2001 CN Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
03-10-2001 CE Adhésion.

01.063 Sécurité sociale. Convention avec la Principauté de Liechtenstein

Message du 17 octobre 2001 relatif à la deuxième Convention complémentaire à la Convention de sécurité sociale entre la Suisse et la Principauté de Liechtenstein (FFI 2001 5939)

Délibérations

21-03-2002 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
06-06-2002 CN Adhésion.

02.082 Sécurité sociale. Convention avec la République des Philippines

Message du 13 novembre 2002 concernant la Convention de sécurité sociale entre la Suisse et les Philippines (FF 2003 65)

Délibérations

10-03-2003 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
25-09-2003 CN Adhésion.

Les conseils ont adopté sans discussion les arrêtés fédéraux sur les différentes conventions de sécurité sociale. La convention avec le Liechtenstein règle les problèmes liés au deuxième pilier, celle avec les Philippines se limite aux assurances vieillesse, survivants et invalidité.