Feuille Fédérale

Berne, le 12 juin 1973 125^e année Volume I

N° 23

Paraît, en règle générale, chaque semaine. Prix: 68 francs par an: 38 francs pour six mois: étranger: 82 francs par an, plus la taxe postale d'abonnement ou de remboursement.

11655

Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant une révision du régime des allocations pour perte de gain

(Du 23 mai 1973)

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs,

Nous avons l'honneur de vous soumettre, accompagné du présent message, un projet de loi modifiant la loi fédérale sur les allocations pour perte de gain en faveur des militaires et des personnes astreintes à servir dans l'organisation de la protection civile (régime des allocations pour perte de gain).

1 Aperçu

Les taux des allocations actuellement en vigueur ont été fixés lors de la troisième révision du régime des allocations pour perte de gain (APG), du 1^{er} janvier 1969 et n'ont pas été modifiés depuis lors. Dans la mesure où ces allocations sont calculées en pour-cent du revenu déterminant, elles ont suivi sans autres le mouvement des salaires pendant ces dernières années. En revanche, les montants-cadres (montant minimum et maximum) des allocations de base (allocations de ménage et allocations pour personnes seules), les divers suppléments également fixés en francs dans la loi et les limites supérieures de l'allocation totale ne correspondent plus du tout aux conditions économiques.

Le présent projet tend à augmenter de 50 pour cent tous les éléments fixes précités des allocations, dès le 1^{er} janvier 1974. Il s'agit là, en effet, d'une mesure à laquelle nous avons attribué un caractère d'urgence. Tous les autres problèmes que pose le régime des allocations pour perte de gain, tels que la mise sur pied d'un mécanisme d'adaptation à l'évolution des salaires, les allocations pour les services d'avancement, la situation des étudiants et des religieux, ou le rapport existant entre le régime des allocations pour perte de gain et le nouveau droit du contrat de travail, feront l'objet de la 4^e révision proprement dite, dont la préparation est en cours et qui vous sera présentée dans le courant de l'année 1974 (voir les Grandes lignes de la politique gouvernementale 1973-1975, p. 61).

2 Situation actuelle

La troisième révision de la loi fédérale sur les allocations pour perte de gain aux militaires (loi fédérale modifiant la LAPG, du 18 décembre 1968) a pris effet le 1^{er} janvier 1969. Initialement, elle avait été prévue pour une durée de six ans selon le vœu des Chambres fédérales. En fait, il est apparu, comme cela est exposé plus en détail ci-après, que la hausse des salaires a été beaucoup plus rapide que prévu. Ainsi, aujourd'hui les allocations ne correspondent plus aux données économiques ni aux besoins des militaires et des personnes astreintes à la protection civile. Le Département militaire a signalé la gravité du problème et ses répercussions sur le désintéressement des jeunes à l'égard des services d'avancement. La motion Leu (11279), ainsi que les postulats Chopard (10915) et Breitenmoser (11466) partent de la même constatation.

Nous nous étions engagés, en répondant à ces interventions, à soumettre à l'Assemblée fédérale, au cours de l'année 1973, un projet concernant la quatrième révision du régime des APG, étant entendu que la nouvelle loi entrerait en vigueur le 1^{er} janvier 1975. La sous-commission des APG de la Commission fédérale de l'AVS/AI a commencé ses travaux dans cette perspective; elle s'est rendu compte très tôt qu'il fallait dissocier de tous les autres problèmes celui d'une augmentation *immédiate* des montants accordés selon la législation actuelle. Aussi a-t-elle décidé, à l'unanimité, de proposer au Conseil fédéral une mesure d'adaptation générale prenant effet le 1^{er} janvier 1974 déjà, sans préjudice de l'étude de tous les autres objectifs de la 4^e révision (y compris d'éventuelles refontes de structure) qui sera poursuivie sans désespérer, selon le plan établi; cette étude n'ira pas sans présenter des aspects beaucoup plus complexes.

Le Département fédéral de l'intérieur a procédé à la consultation préalable des gouvernements cantonaux et des organisations économiques, requise par la constitution. La mesure d'urgence préconisée a obtenu l'assentiment de chacun.

3 Nécessité d'une mesure urgente

Le système de prestations en vigueur date de 1969 et résulte de la 3^e révision du régime des APG. Ses éléments avaient été fixés en fonction d'un indice des salaires AVS de 300 points. Lors de l'estimation de la situation financière future pour les années 1969 à 1974, il avait été admis, dans les calculs, que cet indice continuerait à augmenter, mais de manière dégressive, de telle façon que son taux de croissance, de 8 pour cent en 1968, devrait tomber à 3,5 pour cent en 1972, pour se stabiliser ensuite à ce niveau.

Les faits furent loin de confirmer cette conjecture. Les taux d'accroissement annuel prévus alors pour les revenus du travail furent en effet largement dépassés et atteignirent, ces dernières années, une ampleur jamais notée depuis 1948. Ainsi, par exemple, onregistra de 1970 à 1971 une forte poussée de l'indice de base, celui-ci ayant même marqué une pointe de 14 pour cent.

Cette hausse s'étant répétée plusieurs années de suite, bien que parfois de manière moins accentuée, fit monter en flèche l'indice de référence qui a passé de 300 points en 1969 à environ 450 points aujourd'hui, marquant une hausse de 50 pour cent.

4 La solution proposée

Comme nous l'avons déjà dit, il s'agit de trouver une solution d'urgence, dont l'entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1974 puisse être garantie. La mesure proposée doit donc être simple et précise. Tel fut notre souci majeur lorsque nous avons décidé de proposer la formule élaborée par la sous-commission des APG.

Il s'agissait, en définitive, de trouver la solution technique qui permit d'adapter le montant des allocations aux revenus du travail. La solution préconisée tient compte de l'évolution subie par l'indice des salaires AVS depuis la dernière revision APG jusqu'à aujourd'hui. La hausse de l'indice ayant été de quelque 50 pour cent durant ce laps de temps (passage de 300 points à 450), la solution envisagée consiste à *augmenter aussi, de façon générale, de 50 pour cent tous les éléments du système de prestations fixés en montants absolus ainsi que les montants limites* (v. tableau 1), de telle sorte que la hausse des allocations corresponde en principe à celle des salaires. A cet égard, nous mentionnerons notamment les deux revenus déterminants sur lesquels s'articule l'armature du système de prestations et qui en déterminent les trois zones les plus importantes, à savoir: la zone médiane, où l'indemnité progresse selon le salaire, ainsi que la zone inférieure et la zone supérieure de l'échelle de salaires qui correspondent respectivement au montant minimum et au maximum des deux prestations de base. Pour compléter ces quelques explications, nous renvoyons au tableau 1 de l'annexe du présent message, qui permet une comparaison entre les prestations selon les normes en vigueur et celles que prévoit la nouvelle réglementation. Précisons aussi que nous nous réservons, le moment venu, d'arrondir dans une certaine mesure et en faveur de l'ayant droit tel ou tel montant d'allocation, cela pour des raisons d'ordre administratif (cf. art. 9, 3^e al., LAPG).

5 Répercussions financières

Pour estimer l'ampleur des répercussions qu'aura sur le plan financier la solution préconisée, il faut partir des divers éléments de calcul suivants: il s'agit, en l'occurrence, des jours de service (évolution dans le temps, tableau 2) avec répartition selon le genre des services et des allocations (tableau 3), d'une part, et des allocations moyennes (selon le genre des services et des allocations, tableau 4), d'autre part. Sur cette base, les dépenses globales de 1974 ont été évaluées puis réparties selon les genres d'allocations (tableau 5). De plus, cela a permis de dresser un plan financier réduit se limitant aux années 1974 et 1975 et de l'assortir, aux fins de comparaison, de quelques données financières relatives aux années 1969 à 1973 (tableau 6).

Des renseignements fournis au tableau 5, il ressort que les dépenses globales de l'exercice 1974 devraient s'élever à environ 359 millions, soit à peu près 120 millions de plus qu'en 1973. Quant au dernier tableau, qui présente un plan financier à très court terme, il montre que le financement du régime APG pourrait être assuré par un modeste apport du Fonds, dans les limites des dispositions légales actuelles.

Enfin, les allocations APG constituant la base même du système d'indemnités journalières de l'AI, il va de soi que la revision proposée aurait aussi certaines répercussions sur les finances de cette branche d'assurance. On estime qu'en 1974 les dépenses totales n'augmenteraient que d'environ 1 pour cent dans ce domaine si les mesures proposées étaient adoptées; autrement dit, elles ne poseraient aucun problème financier particulier.

6 Commentaire des modifications de la loi

L'augmentation proposée des montants limites et des suppléments fixes exige la modification de tous les articles y relatifs.

La loi portant modification des dispositions actuelles doit, en outre, prévoir expressément le maintien du supplément de 4 francs dont ont bénéficié les indemnités journalières de l'AI lors de la 8^e revision de l'AVS (v. section VIII, ch. 2, 2^e al., de la loi fédérale du 30 juin 1972 modifiant celle qui concerne l'assurance-vieillesse et survivants ainsi que les lois qui sont en rapport avec elle). Il est nécessaire, pour éviter toute équivoque, de maintenir expressément en vigueur ledit alinéa.

A ce propos, rappelons que, lors de la 8^e revision de l'AVS, l'introduction de ce supplément AI a été considérée comme une conséquence logique et nécessaire de la forte augmentation des rentes AVS/AI. On l'a conçue comme une mesure de caractère provisoire, devant faire place, le moment venu, à l'adaptation des indemnités journalières, telle que la permettra la 4^e revision proprement dite de la LAPG. Ainsi, on a visé à obtenir que l'indemnité journalière de l'AI continue à dépasser, en règle générale, le montant d'une rente, afin que l'invalidé ait un plus grand intérêt financier à se réadapter. Or, l'inclusion de l'indemnité journalière AI de base dans le système rénové des APG, qui était envisagée à l'époque, ne peut se faire dans le cadre de la modification proposée. Le problème n'est pas simple. On devra, notamment, se demander si l'augmentation extraordinaire qu'ont connue les rentes AVS/AI n'exigerait pas, aux fins de maintenir peu ou prou une relation adéquate, qu'on établisse une réglementation spéciale pour l'indemnité journalière AI, sans l'étendre aux APG (une telle extension n'étant pas tolérable financièrement, ni commandée par les mêmes raisons). Il importe donc, en définitive, de maintenir temporairement le supplément AI, du moins jusqu'à la 4^e revision proprement dite de la LAPG.

Enfin, la date d'entrée en vigueur de la loi doit être fixée au 1^{er} janvier 1974, sous peine de la priver de son sens de mesure urgente.

7 Constitutionnalité

Le projet de loi se fonde, comme le régime des allocations actuellement en vigueur, sur l'article 22^{bis}, 6^e alinéa (Protection civile), et sur l'article 34^{ter}, 1^{er} alinéa, lettre *d* (allocations aux militaires), de la constitution fédérale.

8 Classement des postulats en suspens

Par l'adaptation prévue du montant des allocations à l'évolution des salaires, constatée depuis 1969, il est donné suite au postulat Chopard (10915), qui peut dès lors être classé. Quant à la motion Leu (11279) et au postulat Breitenmoser (11466), ils ont également trait à d'autres problèmes que seule la 4^e revision du régime des APG permettra de résoudre.

Nous avons l'honneur de vous proposer d'adopter le projet de loi ci-après; il serait heureux que le vote final puisse intervenir encore lors de la session d'automne, afin que le délai d'opposition ne s'étende pas trop au delà de la date d'entrée en vigueur de la loi.

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

Berne, le 23 mai 1973

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération,
Bonvin

Le chancelier de la Confédération,
Huber

(Projet)

Loi fédérale
sur les allocations pour perte de gain aux militaires
(Régime des allocations pour perte de gain)

Modification du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu le message du Conseil fédéral du 23 mai 1973¹⁾,

arrête:

I

La loi fédérale du 25 septembre 1952²⁾ sur les allocations pour perte de gain aux militaires (régime des allocations pour perte de gain) est modifiée comme il suit:

Art. 9, 1^{er} et 2^e al.

¹ L'allocation journalière de ménage s'élève, pour les personnes qui exerçaient une activité lucrative avant d'entrer au service, à 75 pour cent du revenu moyen acquis avant le service, mais à 18 francs au moins et à 56 fr. 30 au plus.

² L'allocation journalière pour personne seule s'élève à 30 pour cent du revenu moyen acquis avant le service, mais à 7 fr. 20 au moins et à 22 fr. 50 au plus. Pour les recrues, elle s'élève à 7 fr. 20 par jour.

Art. 11

L'allocation de ménage s'élève à 37 fr. 50 au moins et l'allocation pour personne seule à 18 francs au moins par jour pendant les périodes de service accomplies dans l'armée en vue d'accéder à un grade supérieur, à l'exception des cours réglementaires avec la troupe et des services de remplacement correspondants. Le Conseil fédéral peut préciser quels sont ces services d'avancement.

**c. Militaires
en service
d'avancement**

¹⁾ FF 1973 I 1441

²⁾ RO 1952 1046, 1959 589, 1969 318

Art. 13

L'allocation pour enfant s'élève, pour chaque enfant, à 6 fr. 80 par jour. Allocation pour enfant

Art. 14

L'allocation d'assistance s'élève, pour la première personne assistée, à 13 fr. 50 par jour, et, pour chacune des autres personnes assistées, à 6 fr. 80 par jour. Elle est réduite dans la mesure où elle dépasse, après conversion en un montant journalier, la prestation d'entretien effectivement versée par la personne astreinte au service, ou autant qu'elle ne permettrait plus de considérer l'assisté comme ayant besoin d'aide au sens de l'article 7, 1^{er} alinéa. Allocation d'assistance

Art. 15

L'allocation d'exploitation s'élève à 13 fr. 50 par jour. Allocation d'exploitation

Art. 16

¹ L'allocation totale est réduite:

- a. A l'égard des personnes qui exerçaient une activité lucrative avant d'entrer au service, dans la mesure où elle dépasse le revenu moyen acquis avant le service; de plus, elle ne saurait en aucun cas excéder 75 francs par jour.
- b. A l'égard des personnes qui n'exerçaient pas d'activité lucrative avant d'entrer au service, dans la mesure où elle dépasse 38 fr. 30 et, durant le service d'avancement, 57 fr. 80 par jour.

Limite supérieure et minimum garanti

² L'allocation totale revenant à des personnes qui exerçaient une activité lucrative avant d'entrer au service ne subit aucune réduction jusqu'à concurrence de 38 fr. 30 et, pendant le service d'avancement, jusqu'à concurrence de 57 fr. 80 par jour.

³ L'allocation d'exploitation est calculée séparément et servie sans réduction.

II

La section VIII, chiffre 2, 2^e alinéa, de la loi fédérale du 30 juin 1972 modifiant celle qui concerne l'assurance-vieillesse et survivants ainsi que les lois qui sont en rapport avec elle, demeure en vigueur.

III

¹ Le Conseil fédéral est chargé de l'exécution.

² La présente modification est soumise au référendum facultatif.

³ Elle entre en vigueur le 1^{er} janvier 1974.

Tableaux

Tableau 1 : Comparaison des systèmes de prestations

Tableau 2 : Evolution des jours de service selon le genre de service, de 1969 à 1980

Tableau 3 : Répartition des jours de service selon le genre de service et d'allocation en 1974

Tableau 4 : Allocations journalières moyennes en 1974 selon le genre de service et d'allocation, sur la base du système proposé

Tableau 5 : Dépenses annuelles en 1974 selon le genre de service et d'allocation, sur la base du système proposé

Tableau 6 : Résultats financiers annuels

Comparaison des systèmes de prestations
(Montants journaliers en francs ou en pour-cent du revenu)

Tableau 1

Genres d'allocations et éléments de calcul	Réglementation en vigueur (1. 1. 69)	Système proposé (1. 1. 74)	Augmentation en pour-cent
<i>1. Revenus déterminants</i>			
– pour les allocations <i>minimales</i> :			
Services ordinaires	16.—	24.—	50
Services d'avancement:			
Allocations de ménage ...	33 ¹ / ₃	50.—	50
Allocations pour personnes seules	40.—	60.—	50
– pour les allocations <i>maximales</i>	50.—	75.—	50
<i>2. Allocations de ménage (art. 9, 1^{er} al., LAPG)</i>			
Part variable	75%	75%	—
Minimum	12.—	18.—	50
Maximum	37.50	56.30	50
<i>3. Allocations pour personnes seules (art. 9, 2^e al., LAPG)</i>			
Part variable	30%	30%	—
Minimum	4.80	7.20	50
Maximum	15.—	22.50	50
Recrues seules	4.80	7.20	50
<i>4. Allocations pour personnes sans activité lucrative (art. 10, 1^{er} al., LAPG)</i>			
Allocations de ménage	12.—	18.—	50
Allocations pour personnes seules	4.80	7.20	50
<i>5. Allocations en cas de service d'avancement (art. 11 LAPG)</i>			
– Allocations de ménage:			
Minimum	25.—	37.50	50
Maximum	37.50	56.30	50
– Allocations pour personnes seules:			
Minimum	12.—	18.—	50
Maximum	15.—	22.50	50

Tableau I (suite)

Genres d'allocations et éléments de calcul	Réglementation en vigueur (l. 1. 69)	Système proposé (l. 1. 74)	Augmentation en pour-cent
6. <i>Allocations pour enfants</i> (par enfant) (art. 13 LAPG)	4.50	6.80	50
7. <i>Allocations d'assistance</i> (art. 14 LAPG)			
– pour la 1 ^{re} personne assistée	9.—	13.50	50
– pour chacune des autres personnes assistées	4.50	6.80	50
8. <i>Allocations d'exploitation</i> (art. 15 LAPG)	9.—	13.50	50
9. <i>Limites supérieures d'allocation</i> (art. 16, 1 ^{er} al., LAPG)			
– Personnes <i>avec</i> activité lucrative:			
limite en pour-cent du revenu du travail	100%	100%	—
limite en francs	50.—	75.—	50
– Personnes <i>sans</i> activité lucrative:			
en général	25.50	38.30	50
en cas de service d'avancement	38.50	57.80	50
10. <i>Garantie minimale</i> (art. 16, 2 ^e al., LAPG)			
– Personnes <i>avec</i> activité lucrative:			
en général	25.50	38.30	50
en cas de service d'avancement	38.50	57.80	50

Evolution des jours de service selon le genre de service, de 1969 à 1980

(En milliers)

Tableau 2

Années	Armée					Protection civile	Total général	
	Recrues	Services d'avancement effectués			Services ordinaires			En tout
		dans les écoles de recrues	hors des écoles de recrues	Ensemble ¹⁾				
1969	5127	766	766	5889	11 782	238	12 020	
1970	4960	746	746	5760	11 466	258	11 724	
1971	4664	707	707	5806	11 177	337	11 514	
1972	4672	662	662	5801	11 135	379	11 514	
1973	3472	1285	735	2020	5970	11 462	425	11 887
1974	3462	1281	735	2016	5913	11 391	470	11 861
1975	3504	1296	735	2031	5867	11 402	515	11 917
1976	3566	1320	735	2055	5832	11 453	550	12 003
1977	3608	1335	735	2070	5826	11 504	600	12 104
1978	3587	1327	735	2062	5866	11 515	640	12 155
1979	3598	1331	735	2066	5888	11 552	690	12 242
1980	3566	1320	735	2055	5935	11 556	740	12 296

¹⁾ Jusqu'en 1972, seulement services d'avancement effectués hors des écoles de recrues.

Répartition des jours de service selon le genre de service et d'allocation en 1974

(En milliers)

Tableau 3

Genres d'allocation	Armée				Protection civile	Total général
	Ecoles de recrues ¹⁾	Services d'avancement	Services ordinaires	En tout		
Allocations de ménage .	38	181	3252	3 471	*	*
Allocations pour personnes seules	3424	1835	2661	7 920	*	*
Ensemble	3462	2016	5913	11 391	470	11 861
Allocations pour enfants	25	125	2546	2 696	*	*
Allocations d'exploitation	10	12	494	516	*	*
Allocations d'assistance.	239	36	74	349	*	*

¹⁾ Exclusivement recrues, sans les officiers et les sous-officiers qui, en principe, sont compris dans les services d'avancement.

**Allocations journalières moyennes en 1974 selon le genre de service
et d'allocation, sur la base du système proposé**

(Montants en francs)

Tableau 4

Genres d'allocation	Armée				Protection civile	Armée et protection civile
	Recrus	Services d'avancement	Services ordinaires	Ensemble		
Allocations de ménage .	44,52	53,80	52,38	52,36	*	*
Allocations pour personnes seules	7,20	19,09	17,52	13,42	*	*
Allocations pour enfants	8,04	12,56	13,50	13,41	*	*
Allocations d'exploitation	13,50	13,50	13,50	13,50	*	*
Allocations d'assistance.	16,88	16,88	16,88	16,88	*	*
Moyenne pondérée	8,87	23,38	43,84	29,59	43,84	30,26 ¹⁾

¹⁾ Y compris les allocations versées en vertu de la loi fédérale encourageant la gymnastique et les sports et les dépenses consécutives à l'arrondissement des allocations dans les barèmes.

**Dépenses annuelles en 1974 selon le genre de service et d'allocation,
sur la base du système proposé
(Montants en millions)**

Tableau 5

Genres d'allocation	Armée				Protection civile	Total général
	Recrues	Services d'avancement	Services ordinaires	En tout		
Allocations de ménage ..	1,7	9,8	170,3	181,8	*	*
Allocations pour personnes seules	24,7	35,0	46,6	106,3	*	*
Allocations pour enfants	0,2	1,6	34,3	36,1	*	*
Allocations d'exploitation	0,1	0,2	6,7	7,0	*	*
Allocations d'assistance.	4,0	0,6	1,3	5,9	*	*
Ensemble	30,7	47,2	259,2	337,1	20,6	359,3 ¹⁾

¹⁾ Y compris les allocations versées en vertu de la loi fédérale encourageant la gymnastique et les sports, les frais d'administration et les dépenses consécutives à l'arrondissement des allocations dans les barèmes.

Résultats financiers annuels¹⁾

(Montants en millions)

Tableau 6

Années civiles	Dépenses	Recettes			Fonds de compensation APG	
		Cotisations ²⁾	Intérêts du fonds ³⁾	Total	Variations annuelles	Etat en fin d'année
1969	215	180	8	188	-27	208
1970	221	200	7	207	-14	194
1971	231	229	7	236	+ 5	199
1972	227	257	8	265	+38	237
1973	239	289	9	298	+59	296
1974	359	318	10	328	-31	265
1975	368	340	9	349	-19	246

¹⁾ Selon réglementation en vigueur jusqu'en 1973; selon système proposé à partir de 1974.
²⁾ 4^o/^{oo} du revenu du travail.
³⁾ Taux d'intérêts de 4%.

Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant une revision du régime des allocations pour perte de gain (Du 23 mai 1973)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1973
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	23
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	11655
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	12.06.1973
Date	
Data	
Seite	1441-1455
Page	
Pagina	
Ref. No	10 100 559

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.