

Zeitschrift: Revue syndicale suisse : organe de l'Union syndicale suisse
Herausgeber: Union syndicale suisse
Band: 33 (1941)
Heft: 4

Artikel: Le problème de l'assistance à la vieillesse et de l'assurance-vieillesse en Suisse
Autor: Saxer, A.
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-384264>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 13.02.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

— en pensant que les choses s'arrangeront d'elles-mêmes — sont semblables à des voyageurs qui s'embarqueraient dans un train sans en connaître la destination. C'est plus que jamais le moment de peser les conséquences que peuvent comporter nos décisions.

Le problème de l'assistance à la vieillesse et de l'assurance-vieillesse en Suisse.*

Par M. le Dr A. Saxer,
directeur de l'Office fédéral des assurances sociales.

I.

L'assurance sociale se développe très lentement en Suisse. Il a fallu des dizaines d'années pour instaurer l'assurance-maladie, l'assurance-accidents et l'assurance-chômage. En cette matière, le peuple souverain a toujours agi avec beaucoup de retenue. Il s'est opposé surtout aux solutions centralisatrices. Cette opposition s'est manifestée également à l'égard du problème de l'assurance-vieillesse et survivants. Bien qu'il parût aller de soi, sitôt après la guerre mondiale, que cette assurance deviendrait à bref délai une réalité, le peuple rejeta, en date du 6 décembre 1931, la loi du 17 juin 1931 qui devait l'instituer. La raison très probable de cet échec est celle-ci: plus que les autres branches d'assurance, l'assurance-vieillesse fait appel à la prévoyance: les jeunes générations sont astreintes à payer des primes pendant des dizaines d'années avant d'entrer en jouissance d'une rente. Au contraire, les assurances-maladie, accidents et chômage supposent des événements qui peuvent se produire chaque jour, voire à toute heure. Elles garantissent aux assurés durant toute leur vie, nombre de prestations souvent à court terme. Chacun est acquis d'avance à une telle prévoyance, mais pour verser des primes à une institution qui ne donnera quelque chose qu'après des dizaines d'années, ou qui peut-être ne payera jamais rien à celui-ci ou à celui-là, les bonnes volontés sont plus rares. D'autres raisons, trouvées dans le projet lui-même, expliquent encore le rejet de la loi: cotisations assez lourdes et prestations fort modestes pendant le régime transitoire, lente accumulation de capitaux sans effet immédiat.

Le sort fait au projet d'assurance-vieillesse obligea la Confédération à s'engager *dans la voie de l'assistance*, car, malgré le rejet de la loi, il était impossible de laisser sans secours la détresse indéniable des vieillards. En 1929 déjà, la Confédération avait oc-

* Note de la rédaction: En nous autorisant à publier la conférence qu'il a faite à l'assemblée des délégués de la fondation suisse « Pour la vieillesse », M. le Dr Saxer tient à dire qu'en tant qu'elle ne touche pas à la législation en vigueur, elle ne lie ni le Département fédéral de l'économie publique, ni le Conseil fédéral.

troyé un modeste subside à la fondation pour la vieillesse. Après le rejet de la loi, elle jugea nécessaire d'accorder aux vieillards une aide plus substantielle; cette aide fut d'abord de 8 millions de francs au total. Lorsque, en 1938, les dispositions du programme financier cessèrent d'être applicables, on se demanda comment résoudre la question de l'assistance aux vieillards, dans le cadre de la nouvelle organisation constitutionnelle des finances de la Confédération. Des délibérations de l'Assemblée fédérale sortit finalement l'arrêté du 30 septembre 1938 concernant le régime transitoire des finances fédérales, que le peuple et les Etats approuvèrent à la votation du 27 novembre 1938. Cet arrêté renferme, en son article premier, une disposition transitoire à l'article 34^{quater} de la Constitution concernant l'assurance-vieillesse et survivants, disposition qui a la teneur suivante:

Du 1^{er} janvier 1939 au 31 décembre 1941, le produit de l'imposition du tabac et des boissons distillées sera versé à la caisse fédérale.

Durant cette période, la Confédération accordera des subventions se montant annuellement à 18 millions de francs aux cantons, ainsi qu'aux institutions de secours et d'assurance-vieillesse et survivants ayant un caractère d'utilité publique, dont l'activité s'exerce sur tout le territoire suisse. Les cantons peuvent attribuer partiellement les subventions reçues à leurs institutions d'assurance-vieillesse et survivants. Ces subventions ne peuvent du reste être versées qu'en faveur des vieillards, des veuves et des orphelins, ainsi que des personnes âgées de nationalité suisse réduites à un chômage prolongé pour des raisons économiques; l'octroi de secours ne doit pas être assimilé à l'assistance publique. L'Assemblée fédérale édicte les dispositions d'exécution nécessaires.

Durant la même période, la fortune du fonds de l'assurance-vieillesse et survivants qui n'est pas placée en papiers-valeurs portera intérêt au taux d'escompte de la Banque nationale suisse.»

Cette disposition transitoire a effet jusqu'au 31 décembre 1941.

La solution qu'elle apporte a, comme beaucoup d'actes législatifs en notre pays, le caractère d'un compromis. C'est la raison pourquoi l'article constitutionnel réunit deux éléments hétérogènes: l'aide aux institutions d'assurance-vieillesse et survivants et l'assistance aux chômeurs âgés. La première y a été inscrite sur proposition du Concordat des caisses-maladie suisses; la seconde, c'est-à-dire l'assistance aux chômeurs âgés, a son origine dans un postulat des associations de salariés. Ces deux objets furent insérés dans l'article constitutionnel, pour mieux concilier à celui-ci la faveur du peuple.

Nous avons toutefois montré, dès le début, que la petitesse du crédit alloué ne permet pas de songer à soutenir les institutions d'assurance privées, abstraction faite de la question de principe. En outre, l'aide aux chômeurs âgés ne devrait pas être mêlée à l'assistance à la vieillesse, mais traitée séparément, déjà parce que les 18 millions de francs inscrits dans l'article constitutionnel appartiennent, au fond, à l'assurance-vieillesse proprement dite. En effet, comme contre-partie de ces 18 millions prélevés sur les recettes

générales de la Confédération, le Parlement a dû accepter que le produit de l'imposition du tabac et la part de la Confédération aux recettes des eaux-de-vie fussent employés à couvrir les besoins budgétaires. Or, suivant les dispositions de l'article 34^{quater} adopté par le peuple, ces deux sources de recettes sont réservées pour l'assurance-vieillesse.

Bien que la disposition transitoire du 30 septembre 1938 contienne divers éléments incompatibles, les autorités fédérales ont dû s'y tenir et ordonner les dispositions d'exécution en conséquence.

L'arrêté fédéral du 21 juin 1939 règle, dans les grandes lignes, la mise en exécution de la disposition transitoire. Il répartit les 18 millions de francs comme il suit: 15 millions aux cantons, en faveur des vieillards, des veuves, des orphelins et des chômeurs âgés, 1,5 million à la fondation suisse « Pour la vieillesse », 0,5 million à la fondation « Pour la jeunesse » et 1 million au Conseil fédéral pour soutenir les caisses d'assurance-vieillesse.

La mise en application des dispositions nouvelles s'est faite avec un retard assez fâcheux; l'arrêté fédéral n'a pu être pris qu'en juin 1939, et l'ordonnance d'exécution n'a pu être déclarée en vigueur que le 1^{er} septembre suivant, en sorte que la disposition constitutionnelle était déjà applicable depuis presque un an lorsque la législation nouvelle commença de produire effet. D'autre part, la mobilisation a également retardé l'élaboration des ordonnances cantonales, c'est pourquoi l'aide aux chômeurs âgés, qui nécessitait une organisation entièrement nouvelle, ne put fonctionner en 1939. Ce retard n'a pas eu de conséquences fâcheuses pour l'aide aux vieillards, qui fonctionnait déjà et dont il a simplement fallu améliorer et compléter l'organisation. D'une manière générale, l'aide aux vieillards, aux veuves et aux orphelins était devenue familière aux cantons. Les dispositions nouvelles qui la régissent sont les suivantes:

On s'est efforcé surtout d'éliminer plus rigoureusement les cas d'assistance. C'est pourquoi le nouvel arrêté fédéral oblige les cantons à ne faire bénéficier des deniers fédéraux que les vieillards, veuves et orphelins auxquels l'assistance publique n'a jamais ou n'a prêté aide que transitoirement et à titre exceptionnel, et que l'octroi d'un subside de la Confédération empêcherait de tomber à sa charge. On voulait empêcher par là que l'aide de la Confédération ne devînt simplement une manière d'assistance publique. On se rendait parfaitement compte, toutefois, que l'aide fédérale était propre à diminuer en quelque mesure les charges d'assistance des cantons et des communes. Par la force des choses, l'aide à la vieillesse et l'assurance-vieillesse concourent à décharger le budget des pauvres.

Ensuite, il est selon le caractère de l'aide fédérale de ne pas admettre qu'un délai d'attente soit imposé aux bénéficiaires des secours. Une exception est faite en faveur des cantons qui possèdent en propre une assistance à la vieillesse ou aux survivants et qui ont institué pour elle un tel délai. Ont encore licence d'in-

introduire ce délai les cantons qui, sans lui, verraient affluer chez eux des Suisses d'autres cantons en nombre excessif, ou qui peuvent invoquer d'autres circonstances particulières. Jusqu'ici, la Confédération a donné l'autorisation de fixer un délai d'attente aux cantons de Genève, Vaud, Zurich, Bâle, Thurgovie et St-Gall.

Si, sous le régime du nouvel arrêté, les secours ne peuvent pas non plus être l'objet d'une action en justice, il fallait néanmoins pourvoir à ce que chaque indigent eût la garantie de n'être pas lésé dans ses droits légitimes. On a donc obligé les cantons à désigner un office pour statuer sur les demandes de secours, et à prévoir la possibilité de recourir. C'est du même esprit que procède la prescription de communiquer à chaque intéressé les motifs du rejet de sa demande. Les cantons conservent d'ailleurs une grande liberté pour l'attribution des secours. Autant que nous pouvons en juger par ce que nous savons de leur activité, la nouvelle organisation a bien soutenu l'épreuve de l'application. Les réclamations parvenues à notre office étaient en général non fondées. Lorsqu'un cas n'a pas été traité correctement, les cantons sont toujours disposés à corriger l'erreur.

A la différence de l'aide aux vieillards, l'aide aux chômeurs âgés est toute nouvelle. Dans le cadre de l'arrêté sur l'aide aux vieillards, elle fait, pour ainsi dire, figure de corps étranger. Il y aura lieu d'examiner si, après 1941, il ne vaudrait pas mieux régler séparément ces deux modes d'assistance. L'aide aux chômeurs âgés sert de pont entre l'assurance-chômage, le service des allocations de crise et l'aide aux vieillards. Les prestations de l'assurance-chômage cessent quand le bénéficiaire n'est définitivement plus apte à occuper un emploi, tandis que l'aide aux vieillards ne peut commencer qu'après l'accomplissement de la 65^e année d'âge. Nous ne voulons pas nous occuper plus longtemps de cette forme d'assistance; relevons pourtant qu'elle contribue largement à décharger l'assistance publique. Aussi est-elle fort appréciée des cantons. Pour l'année 1939, l'arrêté du Conseil fédéral du 15 décembre 1939 distrait du crédit de 15 millions de francs une somme de 4 millions de francs en faveur des chômeurs âgés. Plusieurs cantons tiennent ce montant pour trop bas. Il n'est cependant pas possible de l'augmenter sans diminuer du même coup la part de l'aide aux vieillards, car le crédit total de 18 millions de francs ne peut être dépassé. A l'avenir, également, il faudra se contenter des 4 millions.

Les dispositions relatives à l'aide fédérale aux vieillards ont effet jusqu'à fin 1941. Il s'agira de décider, l'an prochain, ce que l'on fera ensuite.

Comme vous le savez, l'arrêté de l'Assemblée fédérale du 11 avril 1940 sur les mesures propres à amortir les dépenses militaires extraordinaires et à ordonner les finances fédérales n'a pas passé en loi à cause des événements de guerre. Mais ses dispositions essentielles sont entrées en vigueur par la voie des pleins pouvoirs, en vertu de l'arrêté du Conseil fédéral en date du 30 avril 1940.

Cet arrêté porte une disposition prévoyant des allocations de la Confédération aux institutions de secours et d'assurance-vieillesse et survivants, et dont voici la teneur:

« De 1942 à 1949, la Confédération allouera aux institutions de secours et d'assurance-vieillesse et survivants:

- a) 18 millions de francs prélevés sur les recettes générales de la Confédération;
- b) la part de la Confédération au bénéfice net de la régie des alcools, après amortissement de la part de la Confédération à ses déficits;
- c) les intérêts du fonds de l'assurance-vieillesse et survivants.

Durant la même période, le produit de l'imposition du tabac sera versé à la caisse fédérale et l'avoir du fonds de l'assurance-vieillesse et survivants auprès de la caisse fédérale portera intérêt au taux d'escompte de la banque nationale suisse. »

Vous voyez que cette disposition nouvelle n'apporte qu'une solution transitoire, une fois de plus; mais elle augmente la somme mise à la disposition de l'assistance aux vieillards et de l'assurance-vieillesse. Car elle affecte à celles-ci, outre les 18 millions payés jusqu'ici par la caisse fédérale, la part de la Confédération au bénéfice net de la régie des alcools pour les années 1942 à 1945 (après amortissement de la part aux déficits) et l'intérêt du fonds de l'assurance-vieillesse et survivants, soit une somme de 28 à 30 millions de francs par an.

II.

Comment, avec ces ressources toujours très modestes, organiser pour *l'avenir l'assistance aux vieillards et l'assurance-vieillesse*? Disons ici, d'une façon toute générale, qu'il est nécessaire d'élucider la question de l'assurance-vieillesse sur le plan fédéral. Nous voulons nous abstenir d'invoquer ce qui s'est fait à l'étranger; mais enfin l'article 34^{quater} de la Constitution fédérale attend toujours d'être mis à exécution. Nombreuses sont les voix qui réclament des précisions sur le sort de l'assurance. Si appréciable que soit l'aide aux vieillards, elle a pourtant le défaut de n'être pas une solution définitive. Bien que nous nous efforcions de lui ôter tout caractère d'assistance publique, elle n'en reste pas moins une institution d'assistance sur laquelle nul ne peut faire valoir un droit. Nous sommes persuadés que nombre de pauvres honteux s'en tiennent éloignés à cause de cela. S'il est vrai qu'en 1931 le peuple a rejeté un projet d'assurance, il faut se dire aussi qu'une fois n'est pas toujours et qu'une solution nouvelle pourra tenir compte des principales critiques adressées à la première. En principe donc, nous applaudissons vivement à l'idée de résoudre le problème de l'assurance.

Quant à la solution financière apportée par l'arrêté du Conseil fédéral du 30 avril 1940, elle appelle, au point de vue de l'assurance-vieillesse, les réflexions suivantes:

Si l'on en reste aux 30 millions de francs prévus pour trois ans, il ne sera pas possible de songer à un projet général, car il

est clair qu'on devra continuer l'assistance à la vieillesse après 1941. L'accroissement du nombre des vieillards, d'une part, leur situation économique toujours pire, d'autre part, requiert une augmentation plutôt qu'une diminution de l'aide qui leur est accordée. Rappelons à ce propos que la demande d'initiative en faveur d'une aide aux vieillards, de l'année 1931, est toujours pendante, et qu'elle réclame non pas 18, mais 25 millions de francs par an pour l'assistance aux vieillards. Sans aller si loin, il faut cependant admettre que les 18 millions de francs ne sauraient être réduits. De la somme totale de 30 millions de francs, 18 sont donc réservés déjà pour l'assistance. Reste, pour l'assurance, une douzaine de millions au plus. Il saute aux yeux qu'on ne peut construire une assurance-vieillesse avec de si faibles moyens. Suivant le projet Schulthess, modeste en soi, les prestations de la collectivité se montent de 20 à 30 millions par an au début, pour atteindre de 90 à 100 millions de francs dans la période étale. A noter toutefois que le projet de 1931 reposait sur des calculs techniques dont les bases sont aujourd'hui faussées par le recul de la mortalité et la baisse du taux de l'intérêt. Ainsi, ce projet attribuait un intérêt de 4½ pour cent au grand fonds de l'assurance et comptait, pour l'année 1940, avec 321,221 titulaires de rentes, soit de personnes âgées de plus de 65 ans, tandis que, pour la même année, le Dr Brüscheiler, du Bureau fédéral de statistique, comptait déjà avec 353,208 personnes. Pour l'année 1950, le projet Schulthess prévoyait 372,132 vieillards des deux sexes, et le Dr Brüscheiler 426,653. Pour l'année 1960, le projet Schulthess indique 426,653 vieillards, le Dr Brüscheiler 470,505. Si, en réalité, nous n'avons pas plus de 12 millions de francs à notre disposition, après 1941, le plus que nous pourrons faire sera de contribuer par des subventions au développement de l'assurance-vieillesse dans les cantons. On pourrait examiner encore s'il serait possible de créer sous quelque forme l'assurance-vieillesse volontaire préconisée par le Concordat des caisses-maladie (peut-être en liaison avec le fonds d'assurance existant).

Les cantons de Glaris, d'Appenzell Rh. Ext. et de Bâle-Ville ont, comme vous le savez, leur assurance-vieillesse. Les cantons de Vaud et de Neuchâtel possèdent des caisses d'assurances populaires soutenues par l'État. Mais les prestations de ces établissements sont modestes; à Bâle-Ville seulement, elles sont assez importantes, les primes étant aussi plus élevées. Dans plusieurs cantons, on s'efforce maintenant de fonder des assurances cantonales; il existe aussi des fonds destinés à l'assurance. La Confédération pourrait stimuler ces initiatives des cantons par des contributions aux primes ou aux prestations, ou, suivant les moyens disponibles, à toutes les deux. Elle encouragerait ainsi les cantons à créer des caisses d'assurance. La difficulté est que les cantons riches seraient seuls en mesure d'envisager l'institution de telles caisses, tandis que les cantons économiquement plus faibles devraient s'abstenir. On pourrait songer à créer parallèlement sur le terrain fédéral une assurance-

vieillesse facultative, suivant l'idée du Concordat des caisses-maladie. Mais nous avons dû détourner le concordat de son projet à cause de l'insuffisance des bases financières. Autre chose serait que la Confédération s'intéressât à la création d'une assurance-vieillesse volontaire en y affectant le fonds d'assurance et en employant les crédits dont elle dispose présentement à diminuer le taux des primes ou à augmenter le montant des prestations. Ici, nul besoin de fonder un établissement fédéral. Il serait possible de créer, avec le concours de la Confédération, une institution privée à laquelle pourraient adhérer de grandes collectivités (fédérations, caisses-maladie, entreprises, communes ou même cantons).

Ces deux questions, aide donnée aux institutions cantonales et création d'une assurance-vieillesse facultative soutenue financièrement par la Confédération, sont à l'examen.

Il n'est cependant pas douteux que ces solutions ne concordent pas avec l'article 34^{quater} de la Constitution. Si la Confédération voulait se borner à soutenir les institutions cantonales d'assurances, ou, tout au plus, à créer une assurance facultative, ce serait renoncer à une assurance-vieillesse générale et uniforme, comme celle que prévoit l'article 34^{quater}, toujours valable. Il faudrait en effet créer d'abord la base constitutionnelle d'un tel système. Il s'agit de réfléchir si nous voulons nous engager dans cette voie ou non. Abstraction faite de la question de principe, il reste à savoir si, en nous bornant à soutenir les institutions cantonales et en créant une assurance facultative, nous pouvons obtenir un résultat vraiment substantiel. A l'étranger, l'assurance-vieillesse a souvent commencé par être volontaire, puis elle est devenue obligatoire, parce que la voie facultative n'allait pas au but. En Suisse, nous avons comme exemples d'assurances volontaires encouragées par l'Etat la Caisse d'assurance populaire du canton de Neuchâtel et la Caisse cantonale vaudoise des retraites populaires. Ces deux caisses n'ont cependant pas eu d'influence décisive dans leurs cantons; elles n'intéressent qu'une partie de la population. Il est indispensable de mettre en évidence les difficultés que rencontre toute assurance facultative. Quant à savoir si les conditions seraient plus favorables pour la Confédération, ce serait à l'expérience de nous l'apprendre.

III.

Il est *une* voie dont nous devons nous écarter résolument, celle qui nous mènerait à *soutenir des institutions d'assurances privées*. Comme nous l'avons dit tout à l'heure, l'arrêté fédéral du 21 juin 1939 porte que, sur la subvention de 18 millions de francs, un million doit être attribué aux institutions d'assurance-vieillesse et survivants. Cette disposition n'a été mise là que parce que le Concordat des caisses-maladie manifestait l'intention de créer une caisse d'assurance facultative. En s'autorisant d'elle, toutes les institutions privées pourraient prétendre à un subside. Or, il est clair que répartir entre elles-mêmes un seul million de francs serait proprement

un gaspillage des deniers fédéraux sans effet sérieux. Il existe en Suisse plusieurs centaines de caisses d'assurance-vieillesse privées. Elles ne sont pas soumises à un contrôle officiel pour le moment; ainsi en est-il, par exemple, des compagnies d'assurance sur la vie. L'expérience enseigne que nombre de ces caisses ne sont pas suffisamment solides, au point de vue actuariel. Il ne peut être question que la Confédération assume une responsabilité à l'égard de ces caisses en leur payant des subsides. Cela serait trop dangereux, prêterait à des malentendus et n'éveillerait que des illusions. C'est pourquoi le Conseil fédéral, en date du 15 décembre 1939, a pris l'arrêté suivant: « Le million de francs mis à la disposition du Conseil fédéral pour 1939 à l'effet de soutenir les institutions de secours et les caisses d'assurance-vieillesse et survivants, au sens de l'article premier de l'arrêté fédéral du 21 juin 1939, sera versé provisoirement au fonds de l'assurance-vieillesse et survivants. » Il fera certainement de même pour les années 1940 et 1941. Ainsi, il ne faut pas songer à résoudre le problème de l'assurance-vieillesse seulement par l'octroi de subsides aux institutions privées.

IV.

Nous avons déclaré tout à l'heure que la somme de 30 millions de francs au plus, mise à disposition par l'arrêté du Conseil fédéral du 30 avril 1940, est extrêmement modeste et qu'elle ne permettrait pas d'asseoir une assurance-vieillesse sur une base générale. Or, tout récemment, une idée a surgi, qui, si elle est réalisable, procurerait à l'assurance des ressources bien plus abondantes. De différents côtés on nous a demandé si, après la mobilisation, il ne serait pas possible d'affecter à l'assurance-vieillesse, en tout ou en partie, *les recettes des caisses de compensation* qui fonctionnent aujourd'hui. L'idée est très séduisante. Sans doute, il serait très difficile de percevoir, en sus des sommes dues aux caisses de compensation, des primes pour l'assurance-vieillesse. Mais si l'on parvenait à convertir celles-là, au moins en partie, en contributions à l'assurance-vieillesse, on aurait trouvé le seul moyen aujourd'hui praticable d'introduire une assurance-vieillesse générale dans toute la Confédération.

Cette solution du problème aurait les avantages suivants:

a) Grâce aux caisses de compensation, la plus grande partie de la population, c'est-à-dire tous les salariés seraient englobés dans l'assurance; ainsi on pourrait facilement arriver à rendre le paiement des primes obligatoires au moins pour une partie de la population.

b) On s'est habitué aux caisses de compensation et on les regarde comme une heureuse institution. Si le versement de 2×2 pour cent couvre la cotisation à l'assurance-vieillesse, c'est par ce moyen qu'on obtiendra le plus facilement un paiement général des cotisations.

c) Comme la contribution due aux caisses de compensation se mesure au montant du salaire ou à l'importance de l'entreprise, celui qui touche un salaire ou un revenu élevé paye automatiquement plus que celui dont le salaire est bas.

d) L'organisation pourrait être toute simple. Comme l'encaissement des cotisations ne se ferait pas seulement par les cantons, mais aussi par les caisses des associations professionnelles, on donnerait satisfaction, dans une certaine mesure, à ceux qui demandent que les associations professionnelles participent à la gestion de l'assurance-vieillesse.

L'inconvénient qu'il peut y avoir à faire reposer l'assurance-vieillesse sur les caisses de compensation, c'est que les recettes dépendront beaucoup de la situation économique et qu'elles varieront avec elle. Mais on remédierait à ces fluctuations au moyen d'un fonds d'égalisation qui assurerait la stabilité des recettes.

Aujourd'hui, tous les salariés, indépendants ou non, appartiennent aux caisses de compensation, mais non les personnes qui n'exercent pas d'activité lucrative. Les recettes de ces caisses sont très importantes. Elles s'élèvent à près de 10 millions de francs par mois pour les caisses des salariés non indépendants. Si le quart seulement de cette somme était converti en une prime pour l'assurance-vieillesse, cela ferait environ 30 millions de francs par an rien que pour les salariés non indépendants. Avec les ressources que l'arrêté du Conseil fédéral du 30 avril 1940 met à disposition dès 1942, c'est un montant annuel de 55 à 60 millions de francs qui serait affecté à l'assurance-vieillesse. Allant plus loin, si l'on appliquait à l'assurance-vieillesse la moitié des versements faits par les employeurs et les employés, ce serait de 85 à 90 millions de francs qu'elle disposerait chaque année, et sur cette base pourrait s'édifier une assurance à prestations substantielles dès le début.

Suivant les indications du Bureau fédéral de statistique, il faut compter, pour 1940, avec 353,208 personnes âgées de plus de 65 ans. Supposons que, pour les vieillards de la génération actuelle qui ne peuvent se suffire, une assurance alimentée par les caisses de compensation paye des rentes annuelles d'environ 250 francs pour les femmes et de 300 francs pour les hommes, soit 550 francs pour un couple, et que la moitié des vieillards des deux sexes entre en considération, il en résulterait une dépense annuelle d'à peu près 50 millions de francs. Le surplus pourrait servir à constituer un fonds d'égalisation auquel on recourrait si les recettes baissaient, si le vieillissement de la population s'accroissait ou, au besoin, pour augmenter le montant des rentes. Il est probable qu'on ne pourrait renoncer à faire contribuer les cantons à une assurance-vieillesse ainsi conçue. Le système aurait d'ailleurs l'avantage de tenir un large compte de l'idée fédéraliste. Toutes les opérations seraient faites par les caisses cantonales, la Confédération n'assurant que le service d'égalisation, comme dans les caisses de com-

pensation. Si l'on adoptait cette solution, il resterait à savoir si, vu l'article 34^{quater}, elle serait juridiquement praticable ou s'il faudrait lui chercher une autre base juridique.

On fera bien cependant d'user de prudence dans la réalisation de cette idée. Car les caisses de compensation n'existent qu'en vertu des pleins pouvoirs. En outre, les arrêtés du Conseil fédéral qui s'y rapportent disposent qu'à la fin du service actif elles devront être liquidées, après amortissement du déficit éventuel. Pour continuer à percevoir les cotisations des employeurs et des employés, il faudrait donc que l'organisation actuelle passât dans le domaine de la législation normale. De plus, il faudrait que les cotisants fussent d'accord que le produit de leurs versements changeât de destination. Ce point reste à éclaircir. Une chose en tout cas est certaine, c'est que, si l'on veut que l'assurance-vieillesse prenne corps à bref délai, il est indispensable de lui procurer des ressources beaucoup plus importantes que celles dont on dispose aujourd'hui. Ensuite, il est également certain que les prestations de l'aide actuelle aux vieillards sont insuffisantes. Le nombre des vieux qu'il est possible de secourir et le montant des subsides qu'ils reçoivent sont manifestement trop modestes. S'il n'y a vraiment pas moyen d'obtenir des bénéficiaires et des pouvoirs publics les ressources nécessaires à une assurance fédérale pour la vieillesse, il ne nous reste qu'à prolonger l'assistance aux vieillards, si peu satisfaisante en elle-même, et, parallèlement, à soutenir les initiatives cantonales ou à faciliter le développement de l'assurance facultative.

V.

Tout dernièrement, le *canton de Zurich* n'a pas craint de mettre au jour une loi instituant l'assurance-vieillesse générale. Aux termes de cette loi, toutes les personnes âgées de 20 à 65 ans et domiciliées dans le canton doivent payer à la caisse une cotisation annuelle de 18 francs. Ce projet de loi combine l'assistance et l'assurance en ce sens que, pour les générations d'avant 1885, les prestations de l'assurance se limitent à des suppléments aux secours provenant de la fondation « Pour la vieillesse ». Il suppose toutefois qu'hommes et femmes âgés de plus de 65 ans et domiciliés dans le canton de Zurich pourront recevoir, chaque année, 300 francs. Pour les générations de 1885 et des années suivantes, des rentes de vieillesse seront servies aux indigents, dès l'an 1951. Il s'agit donc là d'une assurance en cas de vieillesse indigente. Pendant les 20 premières années, la rente sera payée au tiers de l'ensemble des vieillards assurés du canton. Cette proportion pourra être diminuée si cela est nécessaire pour maintenir l'équilibre financier de la caisse. Pendant ces premiers 20 ans, le montant de la rente est de 400 francs pour l'homme et de 320 francs pour la femme. Il sera également diminué si l'état des finances l'exige. Le

système comporte une procédure pour la désignation des bénéficiaires de rentes.

Il sera intéressant de suivre le destin du projet zurichois. Comme celui-ci doit entrer en vigueur le 1^{er} janvier 1941 déjà, nous ne tarderons pas à savoir s'il a chance de réussir. Nous nous abstiendrons de le juger, mais nous dirons pourtant qu'il combine habilement l'assistance et l'assurance et qu'il tient raisonnablement compte des ressources disponibles.

VI.

Ainsi avons-nous montré à grands traits où en est présentement la question de l'assurance-vieillesse. Quelles conclusions pouvons-nous tirer de cet exposé pour une solution du problème sur le terrain fédéral?

1. L'aide actuelle aux vieillards doit continuer à fonctionner jusqu'à fin 1941, conformément aux dispositions légales en vigueur.

2. A partir du 1^{er} janvier 1942, la solution du problème de l'assistance et de l'assurance dépendra de l'importance des ressources mises à disposition. Si l'on s'en tient aux ressources mentionnées dans l'arrêté du Conseil fédéral du 30 avril 1940, il sera impossible de résoudre le problème d'une assurance générale; il faudra choisir entre les combinaisons suivantes:

- a) prolongation de l'aide aux vieillards dans le cadre actuel et peut-être légère augmentation de la somme à répartir;
- b) encourager par des subsides les initiatives des cantons en matière d'assurance-vieillesse;
- c) création d'une assurance-vieillesse facultative, soutenue par la Confédération.

3. Le problème de l'assurance-vieillesse pourrait être placé sur un autre terrain s'il devenait possible d'affecter à l'assurance-vieillesse une partie des primes dues aux caisses de compensation. En ce cas, on pourrait envisager une solution générale du problème de l'assurance, avec large application du système de la répartition et paiement de prestations appréciables aux vieillards de la présente génération.

4. D'une façon toute générale, on doit reconnaître que la solution actuelle du problème de l'assistance aux vieillards n'est pas satisfaisante. Les circonstances économiques et sociales rendront certainement nécessaires une aide plus efficace. C'est pourquoi il est désirable de trouver une solution fondamentale du problème de l'assistance et de l'assurance.