Zeitschrift: Revue syndicale suisse : organe de l'Union syndicale suisse
Herausgeber: Union syndicale suisse
Band: 37 (1945)
Heft: 4-5

Artikel: L'assurance-vieillesse et survivants : exposé
Autor: Bratschi, Robert
DOI: https://doi.org/10.5169/seals-384428

Nutzungsbedingungen
Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. 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. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

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. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

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. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 16.07.2025

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

Revue syndicale suisse

ORGANE MENSUEL DE L'UNION SYNDICALE SUISSE

37me année | Avril/Mai 1945 | No 4/5

L'assurance-vieillesse et survivants

Exposé et commentaires du rapport des experts.
Par *Robert Bratschi*, membre de la commission.

I.

L'assurance-vieillesse et survivants a fait un pas décisif; le stade des projets et des discussions inofficiels est dépassé. La discussion sur le rapport de la commission fédérale d'experts est ouverte.

La commission était composée comme suit:

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

M. le Dr W. Saxer, professeur à l'Ecole polytechnique fédérale, Zurich.

M. le professeur A. Bohren, ancien directeur de la Caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accidents, Thoune.

M. le Dr A. Borel, vice-directeur de l'Union suisse des paysans, Brougg.

M. R. Bratschi, conseiller national, président de l'Union syndicale suisse, Berne.

M. le Dr C. Bruschweiler, directeur du Bureau fédéral de statistique, Berne.

M. le Dr E. Burckhardt, directeur de l'Assurance cantonale de Bâle-Ville.

M. A. Germann, président central de la Caisse chrétienne-sociale d'assurance-maladie et accidents, Lucerne.

M. le Dr Haldy, directeur de la Caisse cantonale vaudoise des retraites populaires, Lausanne.

M. le Dr E. Marchand, professeur, directeur de la Société suisse d'assurance générale sur la vie humaine, Zurich.

M. le Dr J. Oetiker, ancien directeur de l'administration fédérale des finances, Berne.

M. le Dr H. Renfer, professeur, directeur général de la « Bâloise », société d'assurance sur la vie, Bâle.

M. Ph. Schmid-Ruedin, conseiller national, président du comité d'initiative « L'assurance-vieillesse immédiate », Zurich.

M. le Dr O. Steinmann, délégué de l'Union centrale des associations patronales suisses, Zurich.

M. le Dr F. Walter, vice-directeur du Bureau fédéral des assurances, Berne.
M. le Dr G. Willi, directeur de l'Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail, Berne.

La commission a exécuté la tâche qui lui a été confiée en trois sessions d'une semaine. Dans l'intervalle, les sous-commissions chargées d'étudier les questions de détail ont tenu de nombreuses séances. L'Office fédéral des assurances sociales, auquel il incombait d'exécuter les décisions de la commission, a accompli un énorme travail.

La commission a estimé que l'assurance devait être réalisée dans les limites fixées par les dispositions constitutionnelles adoptées en 1926 (art. 34quater de la Constitution). En particulier, elle a été d'avis qu'il convenait de se borner, au début, à mettre sur pied une assurance-vieillesse et survivants et de remettre à plus tard, conformément à la Constitution, la réalisation de l'assurance-invalidité. De plus, elle a admis le maintien de la disposition constitutionnelle qui limite à la moitié du montant total nécessaire à l'assurance les contributions financières de la Confédération et des cantons. Il est évident que cet article n'empêche nullement les cantons et les communes de prendre des mesures complémentaires en faveur de leurs ressortissants, et cela dans l'ampleur qu'il leur plaira de fixer.

La commission n'avait pas mandat de présenter un projet de loi. En revanche, elle devait préciser toutes les questions qu'il importait de connaître pour l'établissement d'un tel projet. La commission a fourni un travail exact et rapide; on peut lui rendre ce témoignage. C'est maintenant aux autorités et aux associations qu'il appartient de se prononcer sur les propositions des experts. On n'exagère certainement pas en relevant que l'Union syndicale suisse est particulièrement intéressée à une réalisation rapide d'une assurance-vieillesse conçue dans un esprit social et progressiste. Notre organisation centrale ne manquera pas d'étudier le rapport des experts avec toute l'attention nécessaire.

L'exposé qui suit a pour objet de donner aux hommes de confiance des syndicats un aperçu aussi complet que possible du rapport des experts, sans toutefois rendre superflue une étude approfondie de ce document. Chaque fonctionnaire syndical devrait le connaître. Nous espérons que le présent exposé en facilitera la lecture.

Il se peut que le rapport de la commission paraisse trop volumineux et trop aride à maints lecteurs. Et pourtant, il est rédigé aussi simplement que la matière le permet. Nous reconnaissons sans ambage que les problèmes soulevés par l'assurance-vieillesse sont complexes. Certes, une solution toute simple serait désirable. Mais ce qui est simple n'est pas toujours le meilleur. Nous n'avons pas le droit de simplifier au détriment de l'équité, comme l'avait fait dans une certaine mesure la loi Schulthess; c'est d'ailleurs peut-être la raison de son échec.

II.

Quelles seront les personnes tenues de s'assurer?

Telle est la première question qui se pose. Deux possibilités s'offrent: l'assurance limitée à certaines catégories et l'assurance généralisée.

Le premier type d'assurance, son nom l'indique, n'englobe qu'une partie de la population. Les salariés sont certainement la catégorie qui devrait avoir la priorité. Si donc l'on adoptait cette méthode, il serait logique d'assujettir en premier lieu les personnes soumises au régime des caisses de compensation pour perte de salaire. Si l'on voulait aller plus loin, on pourrait inclure dans l'assurance l'agriculture et les arts et métiers, rattachés au régime des caisses de compensation pour perte de gain.

Ce type d'assurance a fait l'objet de propositions sérieuses. Il est d'ailleurs appliqué dans divers pays.

Cependant, la commission d'experts a recommandé la généralisation de l'assurance, seule manière de créer une œuvre fondée sur la solidarité de tous. L'assurance englobe donc également le citoyen aisé qui peut renoncer aux rentes. Elle doit être conçue de telle sorte que l'assuré qui dispose d'un revenu élevé soit soumis à des prestations de solidarité en faveur du gagne-petit, c'est-à-dire obligé de participer aux dépenses que le paiement de la rente de ce dernier exige.

La généralisation de l'assurance est également souhaitable si l'on veut éviter un referendum. Dès le moment où il apparaît certain que l'assurance impose de grosses dépenses à la Confédération et aux cantons, il devient pour ainsi dire impossible de la limiter à une partie plus ou moins considérable de la population. Les milieux exclus de l'assurance se cantonneraient soit dans l'indifférence, soit dans une attitude hostile. C'est ce qu'il importe de prévenir.

Telles sont les raisons pour lesquelles la commission a recommandé *l'assurance généralisée.* Elle est *obligatoire* pour tous les hommes et pour toutes les femmes à partir du 1er janvier de l'année dans laquelle ils accomplissent leur vingtième année. L'obligation de payer des primes prend fin au 31 décembre de l'année dans laquelle la personne tenue de s'assurer entre dans sa 66e année. Cependant, les femmes mariées, ou veuves, n'exerçant aucune activité professionnelle, de même que les femmes travaillent dans l'entreprise de leur mari sont libérées du paiement de la cotisation. La prime payée par le mari assure à la femme mariée sans revenu personnel le droit à la rente de veuve ou de conjointe. En revanche, la femme mariée qui exerce une activité professionnelle rétribuée paie une cotisation et acquiert, de ce fait, un droit à la rente dont elle peut demander la jouissance dès que cette rente est plus élevée que celle (rente de conjointe) à laquelle les versements du mari lui donneraient droit.

Tout assuré qui verse une cotisation jusqu'à sa 65e année a droit à une rente à partir de cet âge. Le droit à la rente est inconditionné pour toutes les personnes qui ont versé des primes. Le montant de la rente est déterminé, dans une certaine mesure, par le montant des cotisations et le temps pendant lequel elles ont été acquittées.

Les organisations syndicales peuvent donc se rallier au principe de la généralisation de l'assurance.

Il va sans dire que *le montant des rentes* revêt une importance essentielle.

Les rentes pourraient être fixées a priori, par une répartition aussi équitable que possible des moyens financiers dont on dispose.

Cependant, la commission d'experts avait pour mission de déterminer les rentes qui correspondent le mieux aux conditions en vigueur dans notre pays et aux conceptions de la majorité de la population. Elle s'est appliquée tout d'abord à préciser le minimum socialement indispensable. Les experts chargés d'étudier le financement doivent, en quelque sorte, concilier les nécessités et les possibilités; il va sans dire qu'à la longue même une assurance d'Etat ne peut dépenser plus qu'elle ne perçoit.

La commission d'experts s'est donc rendu compte, dès le début, que les rentes qui seraient servies aux vieillards âgés de 65 ans au moment de l'entrée en vigueur de l'assurance ne pourraient pas être assez élevées pour les libérer de tout souci. Cette rente ne peut pas garantir leur existence. Des mesures complémentaires sont donc indispensables; elles seules peuvent assurer au peuple suisse une sécurité suffisante.

Ces mesures peuvent être prises par les cantons et les communes. Comme nous l'avons déjà dit, ils ont toute liberté de prendre cette initiative. Ainsi, il sera possible de tenir compte de manière équitable des différences considérables constatées d'une région à l'autre. Une collaboration raisonnable entre la Confédération, les cantons et les communes doit permettre de verser des rentes tant soit peu satisfaisantes dans les villes, sans qu'il soit besoin de fixer pour la campagne des montants dont nul ne souhaite bénéficier et pour lesquels aussi personne n'est disposé à payer les primes qu'ils impliquent.

Les employeurs et les syndicats ont également la possibilité de créer des caisses complémentaires. L'A. V. S. ne peut pas accorder des rentes aussi élevées que celles d'une caisse de pensions, pour la simple raison qu'elle n'exige pas des primes aussi fortes et qu'elle ne dispose pas, en conséquence, des moyens nécessaires. Les primes exigées par l'assurance-vieillesse n'atteignent qu'une faible partie de la cotisation que doivent payer les membres d'une caisse de pensions méritant pleinement ce titre. Toutefois, le nombre des employeurs et des salariés qui peuvent — et même qui souhaitent — payer plus que ne demande l'assurance-vieillesse est certainement élevé. La création de caisses complémentaires est donc possible;

cela ne laisse pas d'ouvrir aux syndicats un nouveau champ d'activité, dont l'importance ne saurait échapper à personne. Lorsque les organisations syndicales disposent des moyens financiers nécessaires, elles peuvent créer elles-mêmes des institutions d'assurance dont les versements compléteront utilement ceux de l'assurance fédérale.

Pour peu que ces possibilités soient systématiquement utilisées, on devrait pouvoir supprimer l'indigence dans notre pays.

Les rentes proposées par la commission d'experts sont déterminées tout d'abord par la prime annuelle moyenne de l'assuré. Un minimum et un maximum sont prévus. Les rentes les plus basses, auxquelles correspond, il va sans dire, la prime la plus basse, seront versées dans l'agriculture. Pour les apprécier à leur juste valeur, il faut tenir compte de la situation particulière enregistrée dans ce secteur de notre économie, où nombre d'assurés sont certains d'avoir toujours le gîte et le couvert. Plus nettement que dans les autres milieux, la rente a le caractère d'une aide supplémentaire. La limite de revenu fixée pour l'obtention de la rente maximum correspond approximativement au traitement des employés de commerce des catégories moyennes. Les cotisations versées pour la part du revenu qui dépasse le montant maximum pris en compte pour le calcul de la rente ne donnent pas droit à des prestations plus élevées.

Conformément au principe de la solidarité, le gagne-petit touche donc une rente bien supérieure à celle que les primes qu'il a versées lui permettraient d'obtenir. En revanche, la rente qui sera servie à l'assuré qui dispose d'un gros revenu ne représentera pas la valeur des cotisations payées. L'excédent de cotisations ainsi versé peut être assimilé à une « contribution sociale » destinée à compléter les rentes des assurés moins favorisés.

Nous nous sommes efforcés avant tout d'obtenir que les rentes soient calculées de manière que les ouvriers puissent, eux aussi, toucher un montant raisonnable. Pour cela, il fallait faire en sorte que la courbe de la rente monte très fortement jusqu'à ce qu'elle atteigne le niveau qui marque le revenu moyen de l'ouvrier. A partir de ce moment, la progression diminue jusqu'au moment où la courbe atteint le maximum. Les différences entre les variantes I, II et III concernent presque exclusivement les rentes qui entrent en ligne de compte pour les ouvriers. Les chiffres de la variante I se rapprochent très fortement des propositions que nous avons soumises à la commission. Ces rentes constituent, à notre avis, le minimum de ce qui est socialement nécessaire.

Mieux que de longues considérations, quelques chiffres donneront une idée plus nette des conséquences des propositions des experts. Tous les chiffres relatifs au montant des rentes se rapportent à la variante I. Nous limiterons nos exemples à quelques-uns des groupes les plus caractéristiques et les plus importants

d'assurés, à l'agriculteur qui paie une modeste cotisation, à l'ouvrier dont le salaire moyen s'inscrit à 3750 fr. et à l'employé dont le revenu moyen s'établit à 7500 francs.

	Agriculteur (rente minimum)	Ouvrier	Employé (rente maximum)
		En francs	
Rente de vieillesse simple	372	1200	1500
Rente de vieillesse pour couple . .	600	1920	2400
Rente de veuve	300	960	1200
Rente d'orphelin de père	180	300	300
Rente d'orphelin de père et de mère .	300	480	480

Toutes ces rentes constituent un droit imprescriptible.

La rente de vieillesse est versée dès le 1er janvier de l'année faisant immédiatement suite à celle dans laquelle l'ayant droit a accompli sa 65e année.

La rente de vieillesse pour couple est servie lorsque le mari a accompli sa 65e année et la femme sa 60e année. Lorsque l'âge de l'épouse est inférieur de plus de 5 ans à celui du mari, celui-ci touche la rente de vieillesse simple jusqu'à ce que la femme ait 60 ans accomplis.

La rente de veuve est versée dès le décès du mari. La veuve âgée de 50 ans à la mort du conjoint touche la rente de veuve jusqu'au moment où elle a droit à la rente de vieillesse. La veuve qui, à la mort du conjoint, n'a pas accompli sa 50e année, mais qui a des enfants de moins de 18 ans, a droit à la rente de veuve jusqu'au moment où le plus jeune des enfants atteint sa 18e année. Si, dans l'intervalle, l'intéressée accomplit sa 50e année, elle continue de toucher la rente de veuve jusqu'au moment où elle a droit à la rente de vieillesse simple.

La veuve qui, à la mort du conjoint, n'a pas encore 50 ans révolus et qui n'a pas d'enfants de moins de 18 ans, a droit, selon l'âge, à une rente servie à titre transitoire pendant une période de deux à quatre ans. Cette rente doit lui permettre à chercher un emploi dans les meilleures conditions possibles.

Les rentes d'orphelin sont versées à partir de la mort du père — ou des deux conjoints — jusqu'au moment où les orphelins ont accompli leur 18e année. Il importera encore d'examiner la possibilité de porter cette limite d'âge à 20 ans.

Mais les prestations de l'assurance doivent-elles avoir le caractère d'une rente ou d'une retraite de vieillesse, et, dans ce dernier cas, n'être servies qu'aux assurés qui ont cessé de toucher un revenu provenant du travail? Si l'on s'était rallié à cette solution, l'on aurait enfreint le principe selon lequel le droit à la rente est inconditionné. Les personnes qui continuent d'exercer une activité professionnelle rémunérée après avoir atteint l'âge de 65 ans sont très nombreuses. Il suffit de penser aux travailleurs à domicile et

aux journaliers. Il serait presque impossible de fixer une limite garantissant une solution équitable. En fait, il faudrait prévoir une limite d'âge supérieure.

S'il est possible, par une politique économique appropriée, de maintenir un degré d'occupation élevé, la solution proposée est acceptable. Nous ne croyons pas, quant à nous, que l'assurance-vieillesse puisse combattre efficacement le chômage. De plus, concevoir l'assurance-vieillesse en fonction d'un chômage considérable, ce serait reconnaître implicitement que ce fléau est chronique. L'assurance-vieillesse n'est pas un moyen essentiel d'assainir l'économie; elle peut y contribuer, mais indirectement. L'équilibre économique, l'élimination du chômage doivent être réalisés par d'autres moyens. Une économie saine est capable de garantir le financement d'une assurance-vieillesse digne de ce nom.

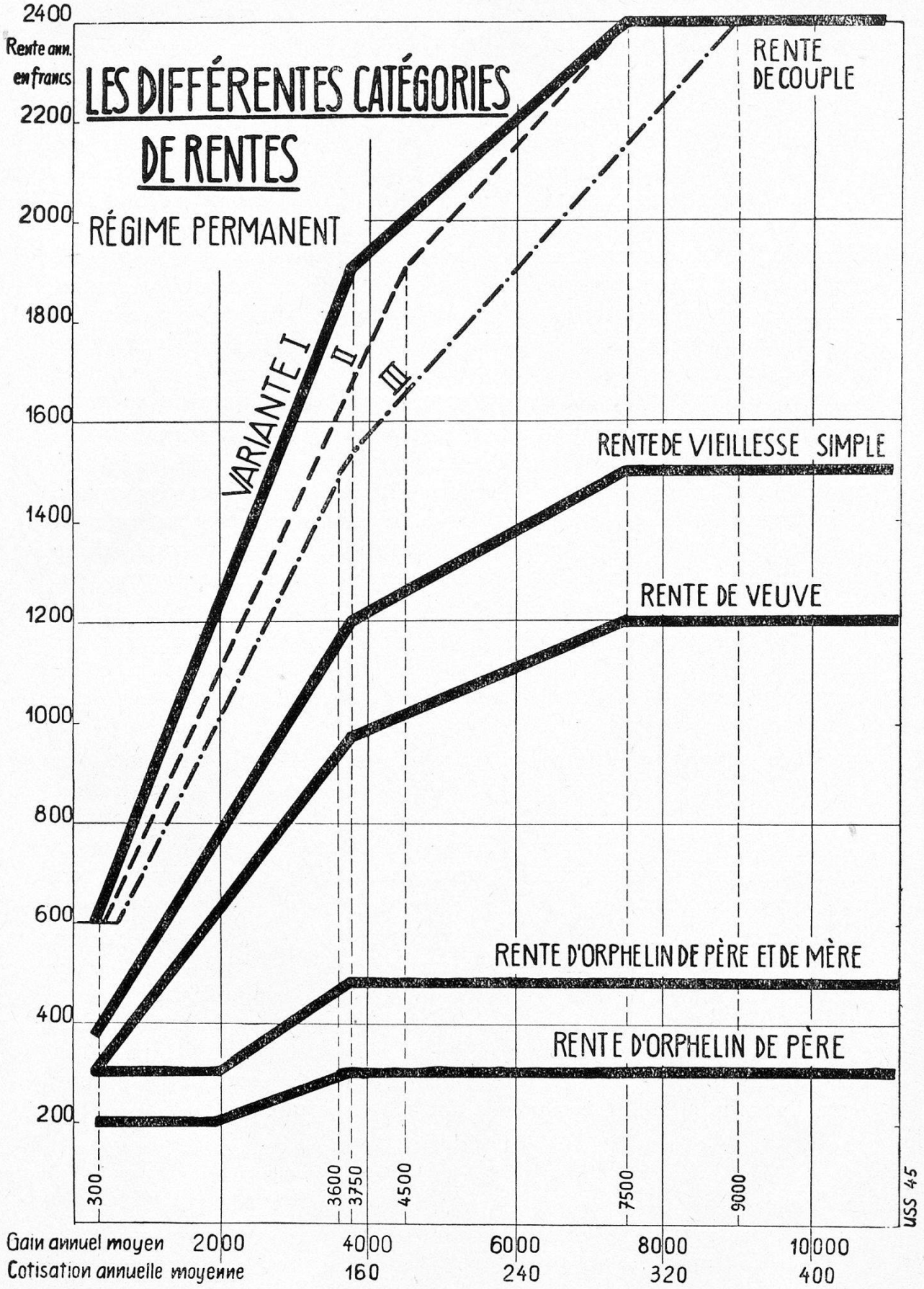
Les rentes mentionnées plus haut sont servies aux assurés qui ont payé des cotisations pendant 20 ans au moins, c'est-à-dire à tous ceux qui auront 45 ans ou moins lors de l'entrée en vigueur de l'assurance. Les assurés âgés de 46 à 65 ans à ce moment ne verseront que de 1 à 19 cotisations annuelles. Ils doivent donc accepter une certaine diminution de leur rente. Néanmoins, ces rentes réduites constituent, elles aussi, un droit absolu.

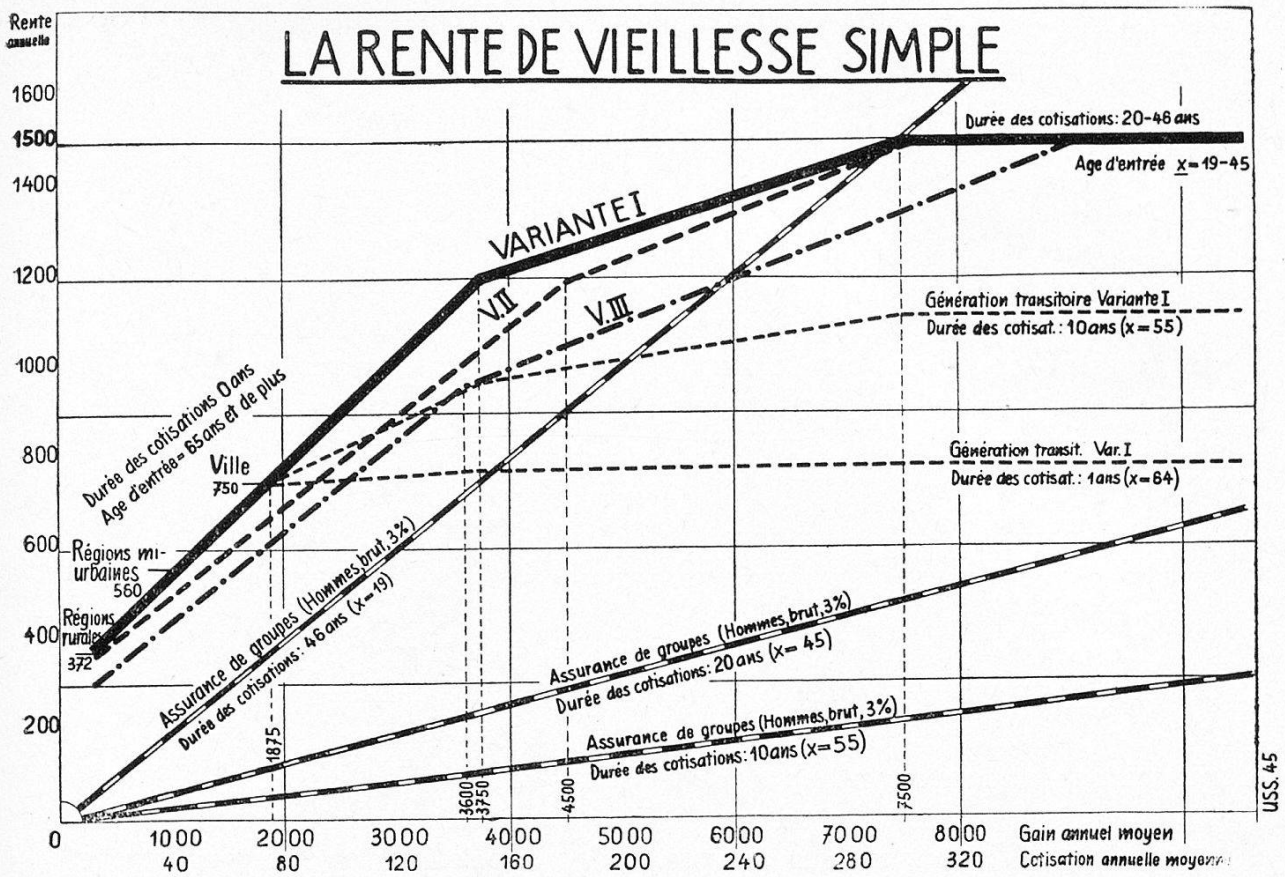
Une réglementation spéciale est apparue nécessaire pour les personnes âgées de 65 ans au moment de l'entrée en vigueur de l'assurance et qui n'ont pas payé de primes. Une grande partie d'entre elles ont d'ailleurs besoin d'une aide financière.

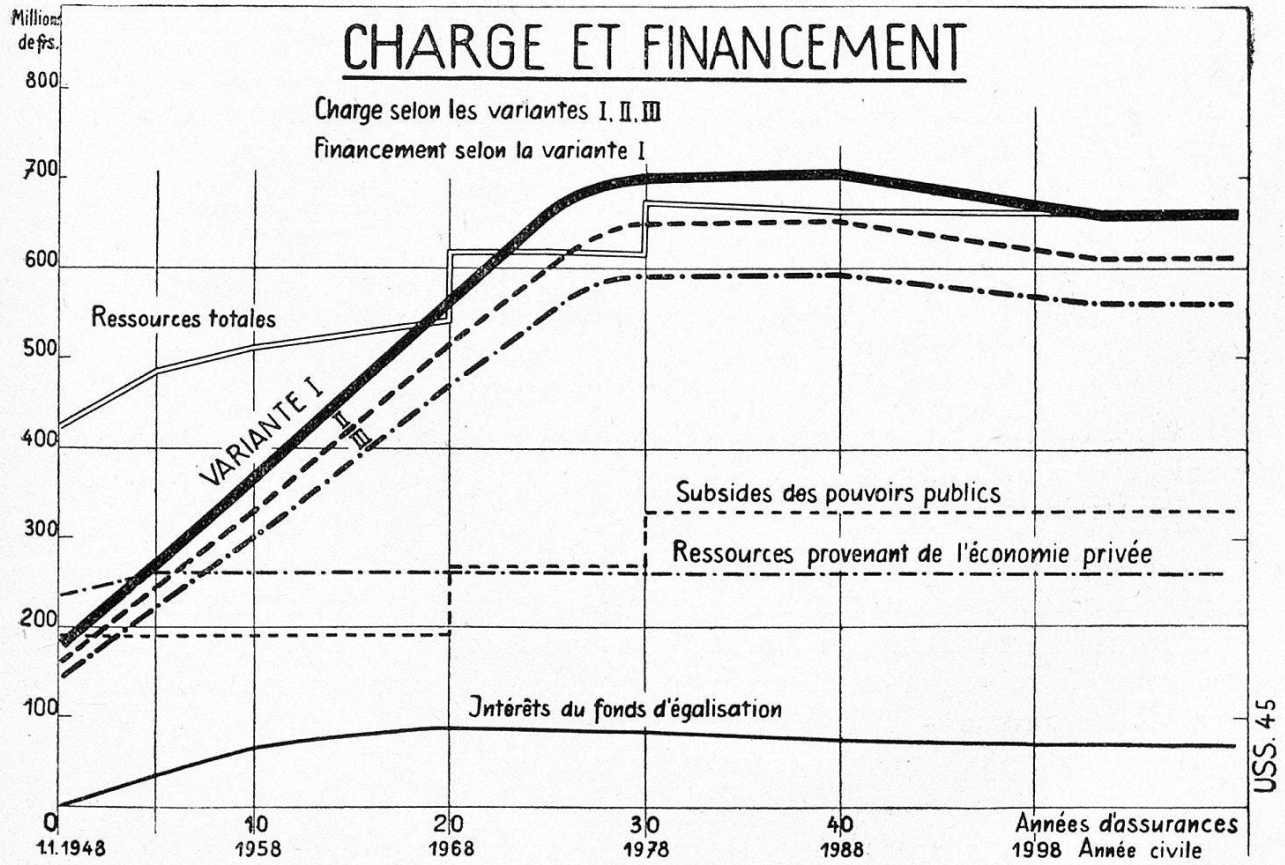
Etant donné que les moyens financiers de l'assurance sont limités, la rente doit être réservée aux personnes qui ne disposent pas d'un revenu minimum. Il s'agit donc de rentes liées à la clause du besoin. On conviendra sans peine qu'il serait absurde de verser une rente aux personnes qui ont un revenu suffisant et qui n'ont pas payé de cotisations.

Le montant des rentes qui seront servies à cette « génération transitoire » ne peut pas être déterminé par les cotisations antérieures du moment que ces ayants droit n'ont effectué aucun paiement. C'est pourquoi, et c'est la seule exception, la commission a proposé de graduer les rentes de la génération transitoire selon la méthode adoptée par le régime des caisses de compensation pour perte de gain (localités urbaines, mi-urbaines et rurales).

	urbaines	Localités mi-urbaines	rurales
		En franc	
Rente de vieillesse simple	750	560	372
Rente de couple	1200	900	600
Rente de veuve	600	450	300
Rente d'orphelin de père	240	180	120
Rente d'orphelin de père et de mère .	400	300	200


LES DIFFÉRENTES CATÉGORIES DE RENTES
RÉGIME PERMANENT
Rente ann. en francs
2400
2200
2000
1800
1600
1400
1200
1000
800
600
400
200
VARIANTE I
II
III
RENTE DE COUPLE
RENTE DE VIEILLESSE SIMPLE
RENTE DE VEUVE
RENTE D'ORPHELIN DE PÈRE ET DE MÈRE
RENTE D'ORPHELIN DE PÈRE
300
3600
3750
4500
7500
9000
USS 45
Gain annuel moyen 2000 4000 6000 8000 10000
Cotisation annuelle moyenne 160 240 320 400


LA RENTE DE VIEILLESSE SIMPLE
Rente annuelle
1600
1500
1400
1200
1000
800
600
400
200
0
Durée des cotisations: 20-46 ans
Age d'entrée x=19-45
VARIANTE I
V.II
V.III
Génération transitoire Variante I
Durée des cotisat.: 10 ans (x=55)
Génération transit. Var. I
Durée des cotisat.: 1 ans (x=64)
Durée des cotisations 0 ans
Age d'entrée=65 ans et de plus
Ville
750
Régions mi-urbaines
560
Régions rurales
372
Assurance de groupes (Hommes, brut, 3%)
Durée des cotisations: 46 ans (x=19)
Assurance de groupes (Hommes, brut, 3%)
Durée des cotisations: 20 ans (x=45)
Assurance de groupes (Hommes, brut, 3%)
Durée des cotisations: 10 ans (x=55)
1875
3600
3750
4500
7500
1000
2000
3000
4000
5000
6000
7000
8000
Gain annuel moyen
40
80
120
160
200
240
280
320
Cotisation annuelle moyenne
USS. 45


CHARGE ET FINANCEMENT
Millions de frs.
800
700
600
500
400
300
200
100
0
Charge selon les variantes I, II, III
Financement selon la variante I
Ressources totales
VARIANTE I
II
III
Subsides des pouvoirs publics
Ressources provenant de l'économie privée
Intérêts du fonds d'égalisation
USS. 45
1.1.1948
10
1958
20
1968
30
1978
40
1988
1998
Années d'assurances
Année civile

Il n'est pas tenu compte, dans la fixation de la rente, des revenus personnels annuels ne dépassant pas les montants ci-après:

	urbaines	Localités mi-urbaines	rurales
		En francs	
Personne seule	1600	1400	1200
Couple	2400	2100	1800

En d'autres termes, lorsque le revenu provenant du travail, du capital ou d'une rente ne dépasse pas les limites ci-dessus, la rente est versée intégralement. Lorsque le revenu dépasse ces limites, la rente est diminuée d'autant. Le couple habitant une ville et qui dispose d'un revenu de 2400 fr. ou inférieur, touche intégralement la rente de 1200 francs. Mais s'il dispose d'un revenu de 3000 francs, il n'a plus droit qu'à une rente de 600 francs. Cette dernière n'est pas versée dès que le revenu atteint 3600 francs.

Les rentes prévues pour la génération transitoire constituent un droit imprescriptible.

Les résultats des enquêtes faites pour déceler le revenu des personnes appartenant à la génération transitoire ont montré que les deux tiers environ d'entr'elles toucheraient cette « rente de nécessité ». Y compris les veuves et les orphelins, elle serait versée à quelque 300 000 personnes, ce qui impliquerait une dépense de 180 millions de francs environ par an au regard des 28 millions que la Confédération consacre actuellement à la prévoyance-vieillesse.

Tous les chiffres que nous avons mentionnés sont conformes à la variante I. Nous renonçons à reproduire ici ceux des variantes II et III, lesquelles, à notre avis, ne sauraient être prises en considération. Le tableau ci-dessous montre le coût des diverses variantes:

Variante	Passif total	Annuité perpétuelle correspondante
	En millions de francs	
Variante I	17 774	518
Variante II	16 354	476
Variante III	14 499	434

La valeur capitalisée des rentes de la variante I s'élève donc à 17,7 milliards de francs, soit à 3,3 milliards de plus que pour la variante III. Les dépenses annuelles exigées par la variante I atteindraient 518 millions de francs, soit une somme supérieure de 84 millions de francs aux charges qu'impliquerait la variante III. Si l'on adoptait cette dernière variante, la réduction des dépenses, par rapport à la variante I, serait supportée par les gagne-petits. Il en serait de même si l'on adoptait la variante II, à cela près que la différence serait moins accentuée. Les variantes II et III doivent être repoussées comme absolument insuffisantes.

Mais il ne suffit pas de se prononcer pour les rentes de la

variante I; *encore faut-il savoir si les dépenses qu'elles exigent pourront être couvertes.*

Nous avons déjà rappelé, au début la disposition de la Constitution: « Les contributions financières de la Confédération et des cantons n'excéderont pas, en tout, la moitié du montant total nécessaire à l'assurance. » Le montant maximum des prestations des pouvoirs publics sera donc déterminé par le montant des autres recettes de l'assurance.

C'est l'Union syndicale suisse qui a demandé la première que le régime des caisses de compensation pour perte de salaire et de gain soit appliqué à l'assurance-vieillesse. La décision y relative a été prise en juillet 1940 par la commission syndicale sur la proposition de l'auteur de ces lignes. Depuis lors, nombre d'autres organisations se sont ralliées à cette idée. Diverses initiatives cantonales, de même que le comité d'action pour une assurance-vieillesse immédiate ont posé cette revendication.

La commission fédérale d'experts a accepté cette méthode. En conséquence, les cotisations des salariés seront fixées au 2% du salaire — l'employeur payant un montant égal. Quant aux personnes qui exercent une activité professionnelle indépendante dans l'industrie, le commerce et l'artisanat, ainsi que dans une profession libérale ou dans toute autre profession non agricole, elles paieront, en règle générale, une cotisation s'élevant à 4% du revenu net. La prime peut varier entre 1 fr. au minimum et 100 fr. au maximum. Les rentes servies ultérieurement seront calculées sur la base de ces versements.

Des calculs faits très sérieusement sur la base des recettes des caisses de compensation pour perte de salaire et de gain permettent d'estimer les primes des assurés à 260 millions de francs par an. Conformément à la Constitution, la Confédération, les cantons et les communes pourraient verser, eux aussi, une somme égale, de sorte que l'assurance pourrait disposer de 520 millions de francs par an.

Ce montant suffirait pour couvrir les dépenses de la variante I. Si l'on choisissait la variante II ou III sans abaisser simultanément les cotisations des assurés, la Confédération, les cantons et éventuellement les communes bénéficieraient seuls de cet allégement. Dans ce cas, les pouvoirs publics ne contribueraient plus au financement de l'assurance jusqu'à concurrence du maximum autorisé par la Constitution. Les assurés continueraient d'être obligés de payer 260 millions de francs tandis que les charges de la Confédération et des cantons seraient sensiblement réduites.

A notre avis, il est inadmissible, tant du point de vue social que politique, que les pouvoirs publics participent au financement dans une mesure moindre que celle qui est autorisée par la Constitution.

La commission d'experts que le Département des finances et des douanes a désignée en vue d'étudier la manière dont la Con-

fédération et les cantons pourraient financer l'A.V.S. vient de publier un rapport circonstancié à ce sujet. Elle était composée comme il suit:

M. le Dr E. Klöti, conseiller aux Etats, Zurich, président.
M. le professeur E. Böhler, Zurich.
M. le professeur E. Grossmann, Zurich.
M. A. Picot, conseiller national et conseiller d'Etat, Genève.
M. J. Schmucki, conseiller aux Etats, Uznach.
M. le Dr M. Wey, conseiller national et président de la ville de Lucerne.

La commission a admis fort opportunément qu'il fallait prévoir le financement de la variante I. La Confédération et les cantons devraient donc fournir en moyenne 260 millions de francs par année.

La commission propose de répartir les prestations à raison de 2/3 pour la Confédération et de 1/3 pour les cantons. Ces derniers, à son avis, ne devraient pas éprouver de difficultés particulières à mobiliser la somme qu'ils seraient appelés à verser. D'une part, ils ont pu améliorer l'état de leurs finances durant les années de guerre, cependant que la Confédération devait assumer de lourdes charges. D'autre part, l'entrée en vigueur de l'A.V.S. et l'abrogation du régime des allocations pour perte de salaire et de gain leur permettront de réaliser de sensibles économies. En effet, les dépenses en faveur de l'assistance publique diminueront fortement et, dans le cas où l'on maintiendrait partiellement, la paix une fois revenue, le système des caisses de compensation pour mobilisés, les contributions des cantons seraient de loin inférieures à ce qu'elles ont été pendant la guerre. Les économies que les cantons seront ainsi en mesure de faire atteindront à elles seules, selon toute vraisemblance, à peu près la somme représentant leur participation au financement de l'A.V.S. Il convient en outre de mentionner que les projets tendant à imposer plus équitablement le revenu et la fortune profiteraient en premier lieu, s'ils étaient réalisés, aux cantons et aux communes.

Restait à savoir de quelle manière la Confédération se procurerait les ressources nécessaires au financement de l'A.V.S.

Il va de soi que la commission envisage tout d'abord les ressources qui, d'après la Constitution, sont réservées à l'assurance, mais qui ont été malheureusement détournées de leur destination première lors de l'établissement des programmes financiers de la Confédération: le produit de l'imposition du tabac et de l'alcool.

A l'heure actuelle, l'imposition du tabac rapporte chaque année une somme variant entre 50 et 55 millions de francs. De l'avis de la commission, cette somme pourrait être portée à 80—85 millions.

En ce qui concerne l'alcool, les choses se présentent sous un jour beaucoup moins favorable. Le rendement de cette source

fiscale est actuellement d'environ 5 millions de francs par année. La commission ne pense pas qu'il soit possible d'imposer plus fortement l'alcool. Si l'on songe que la population suisse dépense chaque année quelque 500 millions pour l'achat de boissons alcooliques, cela est fort regrettable. Cependant, l'opinion pessimiste de la commission semble malheureusement fondée. A cet égard, les expériences faites naguère au sujet de l'impôt sur le vin sont peu encourageantes. Il est vrai, toutefois, que la consommation de l'eau-de-vie a, par bonheur, beaucoup diminué.

Comme troisième ressource, la commission envisage les intérêts du fonds existant et qui s'élèvent actuellement à environ 7 millions de francs par année.

D'après la commission, ces trois sources de recettes, pour lesquelles il existe des dispositions constitutionnelles, pourraient fournir à peu près 97 millions de francs. Or cela ne suffit pas à couvrir les prestations incombant à la Confédération, raison pour laquelle la commission a prévu d'autres ressources.

Après avoir examiné les différentes possibilités qui s'offrent, elle propose d'instituer un impôt fédéral sur les successions. Il est vrai que des impôts de ce genre existent déjà dans la plupart des cantons, mais les taux en sont si modiques qu'un impôt fédéral peut fort bien être envisagé. Au demeurant, il n'est pas prévu d'imposer fortement les successions.

C'est ainsi que les héritages inférieurs à 5000 fr. ne seraient pas du tout imposés. Pour un héritage de 10 000 fr., il faudrait verser 100 fr. en faveur de l'A.V.S. Pour 100 000 fr., l'impôt serait de 3200 francs. Les héritages très importants seraient naturellement taxés plus fortement, bien que d'une manière tout à fait supportable.

On estime que, dans l'ensemble, ce nouvel impôt permettrait de se procurer quelque 30 millions de francs par année, ce qui représenterait à peine 5 % du montant total des successions dans toute la Suisse.

L'impôt sur les successions devrait encore faire l'objet de dispositions constitutionnelles. Aussi la commission soumet-elle le projet d'un nouvel article destiné à être inséré dans la Constitution.

D'après les propositions des experts financiers, la Confédération disposerait par conséquent, pour l'A.V.S., des ressources ci-après:

Impôt sur le tabac . .	85 millions de francs
Impôt sur l'alcool . .	5 » » »
Intérêts du fonds . .	7 » » »
Impôt sur les successions	30 » » »
	127 millions de francs

Mais les $2/3$ de 260 millions représentent 173 millions. Il manque donc 46 millions.

D'entente avec la commission d'experts du Département fédéral de l'économie publique, les experts financiers suggèrent, en ce qui concerne les ressources que la Confédération et les cantons doivent mobiliser, d'employer la méthode dite des paliers. En d'autres termes, on devrait fournir moins de 260 millions au début et davantage par la suite.

Cette méthode est parfaitement concevable puisque les dépenses nécessitées par l'A.V.S. n'atteindront pas tout de suite leur plafond. Au cours des premières années, il faudra simplement se procurer les fonds nécessaires à la couverture des rentes versées aux vieillards de la génération actuelle. Ce n'est que peu à peu qu'on devra financer également les rentes destinées aux classes d'âge plus jeunes. La première année, les charges imposées à l'assurance seraient de l'ordre de 180 millions; c'est seulement au bout de 30 ans environ qu'elles atteindraient leur plafond, savoir à peu près de 700 millions de francs annuellement.

C'est donc également après cette période de 30 ans que les prestations de la Confédération et des cantons atteindraient leur maximum, soit environ 330 millions de francs par année. On peut admettre que, d'ici là, les charges financières découlant de la guerre auront sensiblement diminué. Telle qu'elle est prévue, la répartition des charges est donc justifiée également du point de vue de la capacité financière de la Confédération et des cantons.

En tout état de cause, on ne saurait prétendre que les experts financiers envisagent d'imposer des sacrifices excessifs aux contribuables. Aussi bien la récente attaque que les milieux catholiques-conservateurs ont dirigée contre le plan financier de la commission ressemble-t-elle à un véritable sabotage de l'A.V.S. En effet, le journal lucernois « Vaterland » a publié, le 25 avril 1945, un article dans lequel l'institution d'un impôt sur les successions est qualifiée de projet arbitraire et de provocation. D'après l'auteur de cet article, un tel impôt équivaudrait à compromettre l'institution même de la famille!

Cette attaque, qui ne nous étonne pas outre mesure, est pourtant, à notre avis, fort imprudente. Car si le Parti catholique-conservateur entravait d'une manière ou d'une autre la réalisation de l'A.V.S., il ne contribuerait guère à renforcer les bonnes dispositions que les syndicats ont témoignées à l'égard du programme politique, établi par ce même parti, en vue de la protection de la famille.

Certes, et personne ne le conteste, l'A.V.S. exigera des moyens considérables si l'on veut vraiment qu'elle atteigne plus ou moins le but qui lui est assigné. Cependant, on se rend compte toujours davantage — et cela est fort heureux — que les dépenses en faveur des vieillards, des veuves et des orphelins ne sont pas seulement nécessaires du point de vue purement social, mais qu'elles contribueront encore à la prospérité de notre vie économique. En effet, elles entraîneront une augmentation du pouvoir d'achat et, partant,

un accroissement de la consommation, ce qui est le meilleur moyen de prévenir le chômage. Tout le secret de l'occupation complète existe en fin de compte dans l'équilibre entre la production et la consommation. Or, cet équilibre doit être réalisé non point en réduisant la production, mais bien en augmentant la consommation.

Les rapports entre l'assurance-vieillesse fédérale et les institutions d'assurance existantes (ou futures) revêtent une extrême importance. Ces dernières groupent d'ores et déjà plus de 40 000 assurés. En 1941, 90 000 personnes environ ont bénéficié de prestations d'assurance pour une somme de 185,2 millions de francs (rentes) et 6,5 millions de francs (versements forfaitaires). Les assurances-vie contractée auprès des sociétés privée ne sont pas comprises dans ces chiffres.

Le tiers environ des personnes déjà assurées sont occupées dans les services publics et les deux tiers dans l'économie privée. Il est souhaitable que ces institutions d'assurance soient encore développées.

La commission d'experts estime que les membres de ces institutions ne doivent être ni avantagés, ni désavantagés par l'assurance-vieillesse. Cependant, ils doivent bénéficier des prestations auxquelles ils auraient droit s'ils n'étaient pas déjà assurés.

Les institutions d'assurance existantes ou futures pourront être reconnues par l'assurance-vieillesse. Dans ce cas, elles seront en quelque sorte incorporées dans cette dernière. Lorsqu'une caisse est reconnue avec réassurance complète, elle transfère à l'assurance-vieillesse fédérale la totalité des cotisations légales (4%) que ses membres doivent payer au titre de l'A.V.S. et touche, en revanche, les prestations auxquelles ses assurés ont droit. En ce qui concerne le paiement de ces 4% et la fixation de ses propres rentes, la caisse s'entend directement avec ses assurés. Les dispositions y relatives figurent dans les statuts, lesquels doivent être ratifiés par l'A.V.S.

Le rapport des experts prévoit que les caisses peuvent se faire reconnaître sans réassurance ou seulement avec réassurance partielle. De manière générale cependant, les caisses existantes ou futures préféreront la réassurance complète.

Lorsqu'une caisse ne demande pas d'être reconnue ou qu'elle ne peut pas l'être parce que ses prestations sont insuffisantes ou qu'elle ne donne pas les garanties nécessaires, elle continue d'exister parallèlement à l'assurance-vieillesse fédérale. Les membres d'une caisse non reconnue paient des cotisations à cette dernière et à l'assurance fédérale; en revanche, ils touchent des rentes de ces deux institutions.

Cette solution peut être considérée comme simple et pratique. Les caisses existantes et leurs membres peuvent s'y rallier sans réserve car leurs droits sont pleinement garantis. De son côté, le

législateur peut également admettre cette méthode, laquelle n'implique aucune charge supplémentaire pour l'assurance-vieillesse.

Cependant, la solution proposée pour la période transitoire n'est pas encore tout à fait satisfaisante. C'est particulièrement le cas pour les caisses qui ont un grand nombre de membres. Ces caisses allègent considérablement les charges de l'assurance-vieillesse, mais sans toucher en revanche la moindre indemnité. C'est au Parlement qu'il incombera de trouver une solution acceptable pour les deux parties.

Quant au *fonctionnement* de l'assurance-vieillesse, il s'inspirera du système en vigueur pour les caisses de compensation pour perte de salaire et de gain. Nous sommes en présence d'un système de compensation à trois degrés: *a)* les *employeurs* encaissent les cotisations et paient les rentes. Ils règlent leurs comptes par soldes avec la caisse de compensation à laquelle ils sont affiliés; *b)* les *caisses de compensation* procèdent à la compensation pour l'en, semble de leurs membres et règlent leurs comptes avec le fonds central de compensation. Les cantons et les associations peuvent créer des caisses de compensation; *c)* le *fonds central de compensation*, enfin, établit la compensation, pour l'ensemble du pays, avec toutes les caisses de compensation. Il est probable que les caisses d'assurance existantes régleront directement leurs comptes avec le fonds central et qu'elles fonctionneront en quelque sorte comme succursales de ce dernier.

Ce système a l'avantage de réduire au minimum les transactions financières. Nous n'examinerons pas ici s'il assure l'organisation la meilleure et le moins coûteuse. Il faut admettre que cette sation la meilleure et la moins coûteuse. Il faut admettre que cette la création d'une institution centralisée, analogue à la Suval, aurait déclenché une très forte opposition.

Cependant, on n'envisage pas partout avec sympathie le fait que les rentes seront payées par les employeurs. La commission a donc proposé que l'employeur ou l'assuré puisse demander, sans être tenu de fournir des motifs, que le versement soit effectué par la caisse de compensation. Il va sans dire que lorsque l'entreprise dispose d'une caisse de pensions reconnue, c'est cette dernière qui sert les rentes.

Dans les milieux syndicaux, la question de la gestion paritaire des caisses de compensation a joué un grand rôle. La commission a toutefois constaté que les circonstances ne permettent pas d'établir la parité. En revanche, les salariés jouiront d'un droit de regard suffisant. Nous tenons cette solution pour acceptable.

Les caisses d'assurance existantes ou futures ont le droit de s'organiser comme elles l'entendent, sur une base paritaire si leurs membres le désirent. C'est déjà le cas de l'Ascoop, par exemple. Cette caisse, comme on le sait, a été constituée en commun par un certain nombre d'entreprises de transports privées et par leur personnel. La parité entre l'administration de la caisse, d'une

part, et la Fédération suisse des cheminots et ses sections, de l'autre, est complète. Ce système donne entière satisfaction.

Le système de contentieux établi pour le régime des caisses de compensation pour perte de salaire et de gain a fait ses preuves. Il sera maintenu pour l'assurance-vieillesse, encore qu'il reste à examiner s'il ne serait pas possible d'assurer aux salariés un droit de regard plus efficace que ce n'est actuellement le cas sous le régime des caisses de compensation pour perte de salaire et de gain.

Quand l'assurance-vieillesse et survivants pourra-t-elle entrer en vigueur? Il y a quelque temps, le chef du Département fédéral de l'économie publique a articulé la date du 1er janvier 1948. Cette déclaration a provoqué une grande déception. Cependant, si l'on examine les choses avec objectivité, il faut reconnaître qu'il n'est guère possible de réaliser l'assurance plus tôt, vu que la loi qui sera nécessaire à cet effet devra être promulguée par le Parlement et que le financement nécessite encore quelques adjonctions à la Constitution. Pourtant, les vieillards dans le besoin ne peuvent pas attendre plus longtemps. Ils doivent donc bénéficier sans délai d'une aide plus substantielle que celle qui leur est accordée aujourd'hui.

C'est pourquoi l'Union syndicale suisse a demandé que la Confédération introduise un régime transitoire dès le 1er janvier 1946 au plus tard. Cette solution devrait permettre de verser aux vieillards, du moins approximativement, les rentes prévues pour la période transitoire. La commission d'experts s'est ralliée en principe à cette proposition, les modalités d'exécution restant réservées. Cette idée a d'ailleurs soulevé un certain écho dans le pays. De plus, cette solution permettrait d'étudier en toute tranquillité la loi d'assurance et les nouvelles dispositions constitutionnelles exigées par le financement.

Il va sans dire que, dans l'état actuel des choses, seul le Conseil fédéral, par un arrêté pris en vertu de ses pouvoirs extraordinaires, ou l'Assemblée fédérale, par un arrêté fédéral urgent, peut introduire ce régime transitoire. Mais cette décision a un tel caractère d'urgence que l'on peut recourir sans crainte à cette méthode. Nous sommes d'autant plus justifiés à le dire que les syndicats ont toujours fait les plus grandes réserves quant à cette manière de faire. Quoi qu'il en soit, les organisations syndicales ne comprendraient pas que le souci de la légalité ne vaille que pour les problèmes sociaux d'une importance et d'une urgence toutes particulières.

III.

Nous avons tenté, dans cet exposé, de présenter aussi succinctement que possible les propositions de la commission d'experts. Nous avons cependant exprimé notre avis sur quelques points importants.

Mais comment l'opinion publique a-t-elle accueilli le rapport de la commission?

Après un premier examen des propositions des experts,

l'Union syndicale suisse a estimé qu'elles constituent une base de discussion acceptable, mais à la condition que seule la variante I soit retenue. Le comité directeur du Parti socialiste suisse a exprimé le même avis.

De son côté, le comité d'action pour l'assurance-vieillesse immédiate considère les rentes comme absolument insuffisantes. Une résolution du Parti du travail affirme que le rapport de la commission est absolument indigne de notre démocratie.

Bien que nous estimions, quant à nous, que la variante I représente un minimum, nous tenons cependant à relever que, de manière générale, les rentes qu'elle garantit sont à peine moins favorables que celles que demande le comité d'action. Ajoutons aussi que les rentes de la variante I sont plus élevées que celles du Plan Beveridge.

Il est vrai que les rentes prévues pour l'agriculture sont extrêmement modestes. Toutefois, il ne faut pas oublier, comme nous l'avons dit au début, qu'à la campagne la rente n'a qu'un caractère subsidiaire. D'ailleurs, les rentes proposées par l'Union suisse des paysans ne sont pas plus élevées que celles prévues par la commission. En outre, de manière générale, les domestiques agricoles toucheront une rente supérieure au minimum, étant donné qu'ils auront payé, y compris le versement de l'employeur, une prime de 4% de leur salaire.

La rente de conjoint versée à un ménage ouvrier sera supérieure de 50% à celle qui correspond arithmétiquement au montant des primes. Pour servir une telle rente, il faudrait une cotisation de 8 à 10% du salaire. Mais l'ouvrier ne paie que le 2%; l'employeur prend à sa charge 2% et les pouvoirs publics 4%. Le reste est payé par les assurés dont le revenu est élevé, une partie des primes qu'ils versent n'étant pas prise en compte pour la fixation de la rente.

Tandis que le rapport entre la rente minimum et la rente maximum est de 1 à 4, le rapport entre la prime la plus basse et la prime la plus élevée est de 1 à 100. Rien ne montre mieux le caractère social de l'assurance.

Evidemment, il serait possible d'augmenter sensiblement les rentes si les cotisations étaient portées, par exemple, de 4 ($2 \times 2\%$) à 6% ($2 \times 3\%$). Mais il n'est pas sûr que les salariés acceptent cette solution. Il est en tout cas certain que les employeurs, comme aussi les milieux des arts et métiers et de l'agriculture feraient une forte opposition. D'autre part, pour que cette élévation des primes déploie tous ses effets, il faudrait que la Confédération et les cantons fussent en mesure d'augmenter proportionnellement leurs prestations. Nous n'avons encore aucune assurance sur ce point.

Cependant, rien n'empêche les organisations syndicales, soit seules, soit en liaison avec les employeurs, de prendre des mesures complémentaires. Il n'est pas exclu que l'assurance-vieillesse s'engage ultérieurement dans cette voie.

Certes, les propositions de la commission d'experts sont modestes. Elles ne répondent pas à tous les espoirs. Quoi qu'il en soit, il serait dangereux de les déclarer inacceptables. Les réactionnaires qui voient avec plaisir l'opposition déclenchée par les milieux d'extrême-gauche sont déjà suffisamment nombreux. Rappelons qu'au sein de la commission d'experts elle-même, les rentes de la variante I ont soulevé une nette opposition. On peut craindre qu'elle ne s'aggrave encore. En d'autres termes, l'extrême-gauche, en combattant les propositions des experts, ne fait qu'apporter de l'eau au moulin de la droite. Il faut donc empêcher qu'une « collaboration » de l'extrême-gauche et de l'extrême-droite n'empêche la réalisation de cette grande œuvre sociale. Si l'assurance-vieillesse était repoussée, il est probable que ni la génération actuelle, ni peut-être celle qui suivra ne pourront jouir de ses bienfaits.

L'Union syndicale suisse ne peut endosser une telle responsabilité. Notre tâche est donc de construire sur les bases que nous venons d'exposer, de demander les améliorations qui se révèlent possibles et de lutter de toutes nos forces pour que cette magnifique institution sociale soit réalisée dans le délai le plus bref.

Le relèvement du niveau de vie ouvrière.

Par *Adolphe Grädel.*

Aborder le problème du relèvement du niveau de vie de la classe ouvrière, au moment où les perspectives économiques s'assombrissent pour notre pays, apparaîtra comme un manque du sens des réalités économiques à ceux qui sont habitués aux sacrifices apportés par les salariés depuis la guerre sur l'autel de la défense économique.

Nos exportations sont paralysées comme jamais elles ne le furent depuis tantôt six ans. L'effondrement allemand à l'est nous a fait perdre les marchés du sud et du centre de l'Europe. Les Balkans, la Hongrie, la Tchécoslovaquie ont passé dans la sphère d'influence russe. Ces débouchés ne pourront pas être reconquis avant qu'intervienne un règlement des relations entre la Suisse et l'U. R. S. S. Quant au marché allemand pour les prochaines années, personne, en notre pays, ne se fait plus d'illusions sur sa valeur, le Reich ayant été littéralement vidé de sa substance économique par les destructions consécutives aux opérations militaires et à la politique de désespoir des dirigeants nazis.

Tout un secteur de notre économie se trouve immobilisé sans qu'une compensation soit intervenue par l'ouverture de débouchés dans les pays alliés. L'Angleterre et les Etats-Unis sont trop engagés dans l'effort de guerre pour que nous puissions songer sérieusement à obtenir une aide efficace de ce côté. Quant à la France,