Zeitschrift: Revue syndicale suisse : organe de l'Union syndicale suisse

Herausgeber: Union syndicale suisse

Band: 37 (1945)

Heft: 8

Artikel: Introduction aux principaux problèmes de l'assurance fédérale vieillesse et survivants

Autor: Kaiser, Ernest

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-384436

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: 21.07.2025

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

Revue syndicale suisse

ORGANE MENSUEL DE L'UNION SYNDICALE SUISSE

37me année | Août 1945 | No 8

Introduction aux principaux problèmes de

l'assurance fédérale vieillesse et survivants.

Par Ernest Kaiser,
chef de section à l'Office fédéral des assurances sociales.

I. Regards vers le passé.

1. Quelles sont les *époques marquantes de l'histoire de l'assurance-vieillesse et survivants* (A. V. S.) en Suisse? Il y a bientôt soixante ans que la Société du Grütli a formulé les premiers principes pour l'élaboration d'un projet de loi. Ce n'est cependant que l'année *1925* qui marque le début véritable de l'histoire récente dans ce domaine, par l'acceptation de la base constitutionnelle permettant à la Confédération de légiférer en cette matière. Le premier projet de loi, connu sous le nom de lex Schulthess, fut toutefois rejeté par le peuple en *1931.* Il faut attendre dix ans pour noter une reprise effective des études sur l'A. V. S.; c'est alors en effet que deux cantons romands, Genève et Neuchâtel, lancèrent, en *1941,* des initiatives cantonales demandant la transformation des caisses de compensation pour mobilisés en caisses d'A. V. S. Depuis lors, chaque année nouvelle marque une étape importante dans l'histoire de notre sujet: *1942* voit déposer l'initiative populaire réclamant la transformation des caisses de compensation pour mobilisés en caisses d'A. V. S., également partie de Suisse romande, soit de Genève. En *1943,* il faut noter les deux nouvelles initiatives cantonales de Berne et d'Argovie. En octobre de la même année, le Comité d'action en faveur de l'initiative populaire fait paraître une brochure intitulée « L'assurance-vieillesse immédiate ». En janvier *1944,* le Conseil fédéral charge le Département de l'économie publique d'entreprendre les études préliminaires nécessaires. Ce

département institue alors la Commission fédérale d'experts, chargée d'étudier l'introduction de l'A. V. S. Cette commission publie son rapport en mars *1945*. Simultanément paraît le rapport de la commission du Département fédéral des finances traitant de la couverture financière de l'assurance projetée.

2. Aucune étude sérieuse de notre problème ne peut faire abstraction du contenu de l'*article 34 quater de la Constitution fédérale*. Nous jugeons donc utile de le publier in extenso:

1. La Confédération instituera par voie législative l'assurance en cas de vieillesse et l'assurance des survivants; elle pourra introduire ultérieurement l'assurance en cas d'invalidité.

2. Elle pourra déclarer ces assurances obligatoires en général ou pour certaines catégories de citoyens.

3. Les assurances seront réalisées avec le concours des cantons; il pourra être fait appel au concours de caisses d'assurance publiques ou privées.

4. Les deux premières branches d'assurance seront introduites simultanément.

5. Les contributions financières de la Confédération et des cantons n'excéderont pas, en tout, la moitié du montant total nécessaire à l'assurance.

6. Dès le 1er janvier 1926, la Confédération affectera à l'assurance en cas de vieillesse et à l'assurance des survivants le produit total de l'imposition du tabac.

7. La part de la Confédération aux recettes nettes provenant de l'imposition des eaux-de-vie sera affectée à l'assurance en cas de vieillesse et à l'assurance des survivants.

3. Il est également bon d'avoir présents à l'esprit les traits essentiels de la *loi fédérale, rejetée en 1931, connue sous le nom de lex Schulthess*. Elle prévoyait l'assurance obligatoire étendue à toute la population. Les hommes auraient dû payer 18 fr. et les femmes, y compris les épouses, 12 fr. par année. Ces cotisations uniformes devaient forcément être modestes, sinon elles auraient été insupportables pour beaucoup de citoyens. Mais qui dit cotisations modestes dit rentes modestes. Les rentes de vieillesse prévues se montaient à 200 fr. par année, auxquelles pouvaient s'ajouter, en cas de besoin, des suppléments sociaux de 400 fr. au maximum.

La rente de vieillesse simple aurait donc été de 600 fr. par année. Les couples auraient pu bénéficier de la rente double. Des rentes de veuves et d'orphelins étaient également prévues. Pendant une période transitoire de quinze ans, on envisageait une réduction de 50% de toutes les rentes. Les caisses d'assurance existantes devaient fonctionner à titre d'assurances complémentaires. Le financement était basé sur l'idée de la répartition. Un fonds de nivellement se serait accumulé pour parer aux effets du vieillissement. Quant à l'organisation, il était prévu la création de vingt-cinq caisses cantonales placées sous la surveillance de la Confédération.

II. Les difficultés du problème.

Dans cette étude, nous nous proposons avant tout d'esquisser brièvement le contenu des deux rapports des experts fédéraux, tout en dégageant les problèmes d'ordre général posés par l'introduction de l'A. V. S. Il est cependant utile de faire d'abord quelques remarques sur les difficultés du problème posé:

1. La première réside dans sa *complexité*. Chaque citoyen, devant l'impossibilité de saisir tous les obstacles, schématise et simplifie; mais dès que l'on se place sur le terrain de la pratique, on s'aperçoit immédiatement qu'il s'agit là de la question la plus compliquée qu'on ait jamais dû résoudre sur le plan fédéral. Pour en venir à bout, il faut faire appel à toutes les forces. Ce sont les représentants du peuple et de l'économie qui doivent indiquer les besoins sociaux en cette matière; mais c'est aux spécialistes des domaines les plus divers qu'il incombe d'étudier le problème à fond. L'assurance privée peut se contenter, en principe, de l'avis de l'actuaire, mais l'assurance sociale a besoin du concours du juriste, de l'économiste, de l'organisateur spécialisé en particulier dans le domaine des caisses de compensation, et également du mathématicien, actuaire et statisticien à la fois.

2. Une deuxième difficulté se présente du fait que *l'opinion publique a été mal préparée* par certaines études trop superficielles. Au moyen de calculs erronés et de chiffres faussés, on a créé des illusions et il s'avère actuellement très difficile de revenir à des conceptions plus saines.

3. Une troisième difficulté surgit si l'on considère que les *besoins sociaux des différentes couches de la population* varient fortement selon les régions et les professions. On n'a plus affaire à une assurance privée, où chacun est libre de choisir les modalités qui lui conviennent le mieux, mais il s'agit d'élaborer une œuvre commune qui doit cependant tenir compte des différences mentionnées. Il n'est pas facile d'y parvenir lorsqu'on sait que sur les points les plus essentiels, par exemple en ce qui concerne le montant des rentes, il y a des divergences d'opinions fondamentales.

4. On se rend compte de la quatrième difficulté si l'on est conscient du fait que nous tentons de réaliser l'A. V. S. au *moment le plus défavorable de l'histoire moderne*. D'une part, la situation démographique n'a cessé d'empirer depuis vingt-cinq ans; le nombre de personnes ayant dépassé l'âge de 65 ans a nettement doublé, et cette évolution continuera encore pendant une trentaine d'année au moins. D'autre part, comme chacun le sait, les finances fédérales se trouvent en fort mauvais état. Bientôt, nous serons en face d'une dette publique de la Confédération d'environ 10 milliards, qu'il s'agira d'amortir au cours des vingt ou trente prochaines années.

5. Dernière difficulté: il faut *respecter les institutions déjà créées,* c'est-à-dire qu'il faut tenir compte des caisses de pension existantes, tout en édifiant la nouvelle assurance sociale sur le système des caisses de compensation pour mobilisés.

Telle était la *situation de départ* lorsque la commission d'experts aborda l'étude du problème. Elle a pesé et étudié à fond toutes ces difficultés et elle a terminé ses travaux dans un temps record de huit mois à peine. C'est presque un miracle que les seize experts, venant des milieux les plus divers, aient réussi à se mettre d'accord sur un projet aussi complet.

III. Les propositions des experts fédéraux.

Essayons maintenant d'exposer comment la commission d'experts envisage la solution des principaux problèmes que pose l'introduction de l'A. V. S. en Suisse:

1. L'*obligation de s'assurer* s'étend à toutes les personnes qui ont leur domicile en Suisse ou qui y séjournent et exercent une activité professionnelle. Il s'agit donc d'une assurance obligatoire étendue à l'ensemble de la population. Chacun sera soumis à l'obligation de s'assurer dès la 20e année et jusqu'à 65 ans révolus. La commission a prévu pour les Suisses de l'étranger la possibilité de s'assurer facultativement. C'est d'ailleurs le seul cas d'affiliation facultative. On peut satisfaire à l'obligation de s'assurer de deux manières: soit en étant affilié directement à une caisse de compensation, soit en étant membre d'une institution d'assurance reconnue, une caisse de pension par exemple. Ce dernier point est d'une importance capitale dans l'assurance prévue.

2. On peut décrire le *système des cotisations* prévu par la commission d'experts de la manière suivante:

a) Notons d'abord que *les notions de cotisants et d'assurés ne coïncident pas.* La principale cause de cette divergence réside dans le fait que les femmes mariées, bien qu'elles soient assurées, sont dispensées des cotisations. Elles recevront donc la rente qui leur revient à titre gratuit, et c'est là une différence capitale d'avec la lex Schulthess de 1931, où chaque épouse était sensée payer sa propre cotisation. De ce fait, 55% de toutes les femmes assurées seront exonérées des cotisations. On comptera donc en moyenne près de 2 800 000 assurés, mais seulement 2 100 000 cotisants environ.

b) Le système des cotisations prévoit la différenciation des cotisants selon *quatre groupes économiques,* c'est-à-dire:

1° Le groupe des salariés.

2° Le groupe des personnes travaillant pour leur propre compte dans l'industrie, le commerce, l'artisanat et les professions libérales.

3° Le groupe des exploitants agricoles et des membres coactifs de leur famille travaillant avec eux.

4° Le groupe des personnes n'exerçant aucune activité professionnelle.

Dans chacun de ces groupes, les cotisations se calculent selon des méthodes différentes; mais on a essayé d'appliquer partout le principe fondamental suivant: la cotisation est égale au 4% du revenu professionnel avec, d'une part, un minimum de cotisation de 12 fr. par année, ce qui représente le 4% d'un revenu professionnel annuel de 300 fr. et, d'autre part, un maximum de 1200 fr. par année, c'est-à-dire le 4% d'un revenu professionnel annuel de 30 000 fr. La cotisation minimum est donc de 1 fr. et la cotisation maximum de 100 fr. par mois.

c) Voyons rapidement quels sont les principes servant de base pour le calcul des cotisations dans chacun des groupes économiques:

Les *salariés,* c'est-à-dire les ouvriers et les employés, payeront une cotisation représentant le 4% de leur salaire de base qui comprend, contrairement aux usages observés par les caisses de pension, les rémunérations en nature, les allocations de renchérissement et de famille. Fait important à noter, les patrons seront obligés de prendre la moitié de ces cotisations à leur charge, soit le 2%. Les *personnes travaillant pour leur propre compte* dans les professions non agricoles, par exemple les industriels, les commerçants et les artisans, devront payer 4% de leur revenu professionnel. Cependant, pour les personnes de condition modeste, l'obligation de payer cette cotisation de 4% intégralement serait trop lourde, par rapport aux salariés dont l'employeur prend 2% des cotisations à sa charge. Afin d'obvier à cet inconvénient, la commission d'experts propose des cotisations fixes de 1 à 9 fr. par mois pour les personnes de ce groupe dont le gain professionnel annuel est inférieur à 3600 fr. Les petits artisans seront parmi les principaux bénéficiaires de cette disposition. Le troisième groupe comprend les *exploitants agricoles et les membres de leur famille travaillant avec eux.* A ce propos, il faut souligner que les ouvriers agricoles font partie du groupe des salariés. Il s'agit donc ici uniquement des paysans de condition indépendante; ils payeront, d'après les possibilités objectives de rendement de leur exploitation, des cotisations fixes de 1 à 18 fr. par mois, plus des suppléments de 1 fr. par mois pour chaque personne occupée dans leur entreprise. Les membres masculins de la famille de l'exploitant payeront de 1 à 6 fr. et les membres féminins 1 fr. par mois.

Chez les personnes *n'exerçant aucune activité lucrative,* il est impossible de baser la cotisation sur un revenu professionnel. On sera obligé de les taxer selon leur train de vie et leur position sociale. Leurs cotisations varieront également entre 1 et 100 fr.

par mois. La plupart des personnes de ce groupe ne disposent que de revenus minimes et vivent avant tout soit des secours de leur famille, soit de ceux de l'assistance publique ou privée. Dans ces conditions, on ne saurait exiger de leur part plus que la cotisation de 1 fr. par mois. Dans ce groupe hétérogène, nous trouvons également les étudiants et les apprentis sans rémunération ainsi que les personnes hospitalisées dans des asiles, les détenus, etc. La minorité de ce groupe est constituée par des personnes vivant en permanence dans les hôtels ou jouissant des revenus d'une importante fortune. Celles-ci seront évidemment taxées en conséquence jusqu'à 100 fr. par mois.

Relevons encore que dans certains cas (accident, maladie, service militaire, fermeture d'entreprise, etc.) on prévoit des adoucissements au régime des cotisations, sans cependant pour cela diminuer le droit à la rente.

d) En comparant ce système de cotisations à celui actuellement en vigueur dans les caisses de compensation pour mobilisés, nous constatons *deux différences principales:*

D'une part, les personnes travaillant pour leur propre compte dans l'industrie, le commerce, etc., ne payeront plus les cotisations fixes relativement modestes de 6, 7 et 8 fr. par mois, mais le 4% de leur revenu professionnel, ce qui les met sur un pied d'égalité avec les salariés. D'autre part, dans le régime d'allocations pour mobilisés, les personnes sans activité professionnelle ne payent aucune cotisation.

3. Passons maintenant au problème central de toute l'A. V. S., c'est-à-dire au *système des rentes.*

a) La commission d'experts prévoit *trois régimes différents de rentes:*

1° Le régime permanent pour les personnes ayant payé vingt cotisations annuelles ou plus, au maximum quarante-six.

2° Le régime transitoire pour les personnes ayant versé de une à dix-neuf cotisations annuelles.

3° Le régime transitoire pour les personnes n'ayant versé aucune cotisation à l'assurance.

b) Les *catégories de rentes* sont au nombre de cinq, à savoir deux catégories de rentes de vieillesse: rente simple et rente pour couple, et trois catégories de rentes de survivants: rente de veuve, rente d'orphelin de père et enfin rente d'orphelin de père et de mère.

c) Le *cercle des bénéficiaires* des rentes est déterminé par les limites d'âge. La rente de vieillesse simple est attribuée dès l'âge de 65 ans et la rente de couple dès que le mari a accompli sa 65e année et la femme sa 60e année. L'attribution des rentes de veuve dépend de l'âge de la veuve au moment de la mort de son con-

joint. Lorsqu'elle a dépassé 50 ans, on lui allouera une rente de veuve jusqu'à l'âge de 65 ans et dès ce moment elle bénéficiera de la rente de vieillesse simple. Les veuves de moins de 50 ans toucheront également une rente à condition d'avoir des enfants de moins de 18 ans. Pour les autres veuves, sont prévues des rentes d'une durée limitée à deux, trois ou quatre ans. Les rentes d'orphelins sont payées jusqu'à l'âge de 18 ans.

d) La commission d'experts a élaboré *trois tarifs de rentes* qui se distinguent par leur niveau; d'une manière presque unanime, on réclame l'application du tarif le plus élevé, c'est-à-dire la mise en vigueur de la variante I du système de rentes, qui représente d'ailleurs le maximum qu'on puisse offrir avec les moyens disponibles. Dans ces conditions, il nous suffira de décrire uniquement cette variante. Les variantes II et III prévoient des rentes un peu plus faibles, mais la méthode de calcul est analogue à celle de la variante I.

e) Les rentes se calculent en tenant compte, dans une certaine mesure, de l'effort individuel accompli par chaque assuré. Pour mesurer cet effort personnel, il sera ouvert pour chacun d'eux un *compte individuel des cotisations;* au moment du décès de l'assuré ou lorsqu'il aura atteint l'âge de 65 ans, il suffira d'additionner toutes ses cotisations annuelles et de diviser cette somme par le nombre d'années durant lesquelles il aura cotisé. On obtiendra ainsi la cotisation annuelle moyenne qui servira de base pour le calcul des rentes. On en déduira immédiatement le revenu annuel moyen, dont le 4% donne la cotisation moyenne. Même si une personne change plusieurs fois de métier au cours de sa carrière ou lorsqu'elle exerce plusieurs métiers simultanément, ces cotisations seront toujours inscrites sur le même compte et vont s'y confondre. La différenciation prévue au système des cotisations s'efface donc automatiquement au système des rentes. Le problème du passage d'un métier dans un autre est ainsi résolu d'une manière fort simple. La commission d'experts a voulu respecter les *deux principes suivants* pour le calcul des rentes:

1° A la même cotisation moyenne annuelle correspond toujours et pour toutes les catégories de cotisants une rente identique.

2° Chaque franc versé en plus entraîne, jusqu'à une certaine limite, une augmentation de la rente.

Le compte individuel des cotisations permet une classification automatique des assurés. Au bas de l'échelle, nous trouvons les paysans de la montagne et toutes les personnes pour lesquelles les prestations en nature jouent un rôle primordial. Au milieu de l'échelle, c'est-à-dire autour des cotisations de 150 fr. par an ou d'un revenu annuel d'environ 3600 fr. vont se trouver avant tout les ouvriers, et en haut de l'échelle se situeront les employés.

f) La *rente de vieillesse simple* représente, au point de vue technique, la base du calcul des rentes. Voici comment procéder au point de vue arithmétique pour déterminer la rente de vieillesse simple pour le *régime permanent.* A chaque rentier, on alloue un montant fixe de 300 fr. par année, auquel s'ajoute un montant variant avec la cotisation annuelle moyenne ou, ce qui revient au même, avec le revenu annuel moyen. Les revenus ou les parts de revenus jusqu'à 3750 fr. sont comptés à raison de 24% pour le calcul de la rente. Les parts de revenus dépassant 3750 fr. mais inférieures à 7500 fr. sont encore comptées à raison de 8%. Les parts de revenus au delà de 7500 fr. ne sont plus prises en considération. Exemple: un ouvrier a gagné en moyenne 3750 fr. par année. On calculera donc 24% de ce revenu ce qui donne 900 fr. qu'il suffit d'ajouter au montant fixe de 300 fr. Ainsi la rente simple revenant à cet ouvrier se monte à 1200 fr. par année, ou 100 fr. par mois. S'il avait gagné 1000 fr. de plus, c'est-à-dire 4750 fr., il faudrait encore ajouter 8% de 1000 fr. c'est-à-dire 80 fr. Le *minimum* de la rente de vieillesse simple se monte donc à 372 fr. et le *maximum* à 1500 fr. par année. Le montant de la rente minimum a étonné le public, mais il s'agit ici de la rente qui est réclamée comme minimum par les paysans eux-mêmes. Mais il va sans dire que les paysans payant des cotisations plus élevées recevront des rentes supérieures. Le mode de calcul envisagé devient encore plus clair dans sa représentation géométrique (voir annexe). En effet, nous constatons en bas de l'échelle une progression très forte, au milieu de l'échelle une pente plus faible, tandis qu'à partir du revenu de 7500 fr. la rente est représentée par une ligne horizontale au niveau de 1500 fr. par année.

g) Les autres catégories de rentes se déduisent d'une manière élémentaire de la rente de vieillesse simple: la rente pour couple s'élève à 160% de la rente de vieillesse simple. Elle variera donc entre 600 et 2400 fr. par année. La rente de veuve se monte à 80% de la rente simple et les rentes d'orphelins, en principe, à 25%, respectivement 40%, de la rente de vieillesse simple.

h) Pour les *rentes du régime transitoire destinées aux assurés ayant payé de 1 à 19 cotisations annuelles,* il faut distinguer deux cas: *si le revenu annuel moyen est inférieur à 1875 fr.,* la rente est identique à celle du régime permanent; donc pas de réduction de rente dans ce cas. *Si le revenu dépasse le point critique de 1875 fr.* par année, on procédera à une légère réduction de la rente. Exemple:

Supposons qu'un ouvrier ait droit à une rente de couple de 2000 fr. à condition d'avoir payé vingt ans de cotisations au moins. Or, il n'a payé que durant deux années. On lui allouera d'abord un montant de base de 1200 fr. par an qui représente la rente de couple correspondant au revenu critique de 1875 fr. N'ayant cotisé que pendant le dixième de la durée exigée, on lui donnera en plus

le dixième de la différence entre sa rente normale de 2000 fr. et le montant de base de 1200 fr., c'est-à-dire le dixième de 800 fr. = 80 fr. Sa rente de couple s'élève donc dans ce cas à 1280 fr. par année. La réduction absolue de sa rente n'est donc que de 36%, alors que théoriquement, elle pourrait être dans ce cas de 90%. La forte atténuation de la réduction est due au montant de base non réduit. On peut résumer le calcul des rentes pour ces rentiers partiels par l'image géométrique (voir annexe); aux rentiers ayant payé une seule année de cotisations correspond le tracé de l'échelle de rente désigné par « durée des cotisations: 1 an ». L'échelle relative à ceux qui ont cotisé pendant dix ans est représentée par le tracé correspondant. En fait, il y aurait pour cette génération transitoire dix-neuf tracés de rentes différents qui partent en forme d'éventail du point critique envisagé plus haut.

i) Pour les *rentiers n'ayant payé aucune cotisation,* c'est-à-dire pour les personnes ayant, lors de l'introduction de l'assurance, dépassé l'âge de 65 ans ou étant déjà veuves ou orphelins à ce moment-là, la base de calcul, c'est-à-dire la cotisation moyenne annuelle, manque. Dès lors, il faut échelonner ces rentes suivant le principe régional en vigueur dans les caisses de compensation pour mobilisés. Les personnes vivant dans des régions rurales recevraient, par exemple, des rentes de couple de 600 fr. par année, celles vivant dans des régions urbaines des rentes de couple de 1200 fr. par année et les rentiers des régions dites mi-urbaines auraient des rentes de 900 fr.. Comme le montre le graphique N° 1 de l'annexe, ces taux sont intégrés d'une manière logique dans le système général des rentes. Ces rentes ne sont cependant accordées qu'à des personnes ne disposant pas d'un revenu suffisant; pour cette raison on a prévu des *limites de revenus,* par exemple une limite de 3600 fr. par couple, ce qui veut dire qu'un couple serait en droit de disposer d'un revenu personnel de 2400 fr. et de toucher en plus la rente de vieillesse complète de 1200 fr. Si ce couple disposait déjà de 3000 fr. de revenu personnel, la rente serait alors réduite à 600 fr.

j) Les personnes ayant versé au moins une cotisation annuelle possèdent un *droit inconditionnel à la rente,* quelle que soit leur situation économique. Par contre, comme nous venons de le voir, ce *droit à la rente est conditionné* par des limites de revenus pour le régime des rentes dites en cas de besoin. Quant aux étrangers, ils ne pourront jamais bénéficier des rentes en cas de besoin et pour avoir droit aux autres rentes, il leur faut avoir versé durant dix ans au moins des cotisations, à moins que les conventions internationales ne prévoient des dispositions contraires.

k) Il est intéressant de *comparer* le système de rentes envisagé par la commission d'experts avec deux autres systèmes. D'une part, le système des rentes uniformes et, d'autre part, le système des rentes dites de capitalisation. La *rente uniforme* ne tient pas

compte de l'effort personnel et est représentée sur le graphique par une droite horizontale au niveau de 860 fr. à peu près. Telle serait en effet la rente maximum uniforme qu'on pourrait accorder avec les moyens financiers mis à la disposition de l'assurance. Les *rentes dites de capitalisation*, par contre, sont uniquement mesurées selon l'effort personnel de chaque assuré. Celui qui ne paye rien n'obtient rien. Celui qui paye le double d'un autre reçoit la rente double et ceci sans aucune limite. L'image géométrique d'un tel ordre de rentes est un faisceau de droites passant toutes par l'origine et se dispersant en forme d'éventail (voir annexe, graphique N° 1). Quelle serait dans un pareil système la contre-partie actuarielle de la cotisation minimum prévue dans le système des experts? En payant durant quarante-six ans une cotisation annuelle de 12 fr., l'assuré ne recevrait qu'une rente de vieillesse simple de 60 fr. par année environ, alors qu'on prévoit pour lui une rente de 372 fr. A l'autre extrême se trouve celui qui aura versé la cotisation maximum de 100 fr. par mois. Il aurait pu acquérir auprès d'une compagnie privée une rente de 6000 fr. par année, alors que le système d'assurance prévu ne lui accorderait que 1500 fr. Il abandonne donc les trois quarts de sa rente comme sacrifice de solidarité en faveur des moins fortunés que lui. Les rentes obtenues par l'effort individuel seraient encore bien moindres après vingt années de cotisations. Un ouvrier ayant cotisé pendant vingt ans sur la base d'un revenu annuel de 3750 fr. ne pourrait obtenir qu'une rente simple d'un peu plus de 200 fr. par année, alors que le régime d'assurance sociale lui accorderait 1200 fr., donc un supplément social de 1000 fr. par année.

Un ouvrier marié ayant même versé 46 cotisations annuelles de 150 fr., dont la moitié est à la charge du patron, n'accumulerait qu'un capital d'environ 7000 fr., alors qu'à l'âge de 65 ans la contrevaleur des rentes prévues par l'A. V. S. est représentée par un capital de 25 000 fr. Cette comparaison avec le système de la capitalisation individuelle est de toute première importance pour les *membres des caisses de pension* qui, elles, fonctionnent en principe selon ce système. Il est instructif de noter qu'une caisse de pension ne pourrait garantir à l'assuré disposant d'un gain annuel moyen d'environ 4000 fr. et ayant versé ses cotisations pendant quarante-six ans qu'une rente de couple représentant à peu près le 30% seulement de son revenu annuel, alors que dans le système préconisé par la commission d'experts ce taux atteint le 50% déjà après vingt annnées d'affiliation.

De cette comparaison avec le système de capitalisation, il ressort d'ailleurs clairement que les *assurés des classes inférieures et moyennes* de la population bénéficient de subsides sociaux importants provenant des deniers publics, tandis que la *classe aisée*, non seulement ne participera pas aux deniers publics, mais devra au contraire verser des cotisations de solidarité. Elle fera cette assurance à perte. Mais on ne le dira jamais assez, les rentes du régime tran-

sitoire sont, comparativement à ce que permettrait d'obtenir l'effort individuel, bien plus avantageuses, même pour les classes aisées, que celles du régime permanent.

4. L'assurance-vieillesse et survivants ne sera agréée par le peuple qu'à la condition de respecter les *institutions d'assurances existantes* et avant tout les caisses de pension et les contrats d'assurance de groupe. Il s'agit là d'un problème d'ordre technique extrêmement délicat sur lequel les avis des actuaires sont encore partagés. La statistique suisse des caisses de pension de 1941/1942 nous apprend qu'un tiers des salariés est déjà couvert contre les risques de décès et de vieillesse auprès d'une caisse de pension ou au moyen d'un contrat d'assurance de groupe. Il s'agit d'environ 400 000 personnes qu'il faut essayer d'englober dans l'assurance sociale prévue sans préjudice pour elles.

Lorsqu'on veut tenir compte d'une manière efficace des institutions existantes, il faudra apporter une solution judicieuse aux trois problèmes suivants:

1° Respecter ce que l'*initiative privée* a mis sur pied au cours des dernières décennies.

2° Faire bénéficier les membres de conditions modestes et moyennes appartenant à ces caisses des *subsides sociaux* inclus dans les rentes de l'assurance sociale.

3° Eviter une *surassurance* pour ces personnes.

La commission d'experts prévoit pour ces problèmes deux solutions fondamentales entre lesquelles chaque caisse pourra librement choisir: d'une part, institution d'assurance non reconnue et, d'autre part, institution d'assurance reconnue par l'A. V. S.

Les *caisses d'assurance non reconnues* fonctionneront à titre de caisses complémentaires; leurs membres verseront donc les cotisations à deux assurances différentes, à leur caisse de pension, d'une part, et à l'A. V. S., d'autre part. Mais elles bénéficieront aussi bien des prestations statutaires de leur caisse que des prestations légales de l'A. V. S. Les membres de ces caisses continueront donc après l'introduction de l'assurance sociale de verser les 2% de leur salaire aux caisses de compensation, comme ils le font aujourd'hui. Cette solution entre en ligne de compte avant tout pour les caisses de pension dont les cotisations ainsi que les rentes sont modestes. Elle convient particulièrement aux assurances de groupe avec prestations en capital, parce que là les capitaux assurés sont en règle générale inférieurs à 20 000 fr.; dans ce cas, le cumul des rentes découlant de ce capital et de celles prévues par l'assurance sociale ne comporte aucun danger de surassurance.

Les *institutions d'assurance reconnues*, par contre, fonctionneront en lieu et place de l'A. V. S. Leurs membres seront donc dorénavant dispensés de verser les 2% de leur traitement aux caisses de compensation. Ils continueront de payer les mêmes cotisations

statutaires à leurs caisses comme jusqu'à présent. Pour être reconnue, une caisse doit satisfaire à certaines conditions dont les principales sont les suivantes:

1° Les prestations statutaires doivent être pour le moins équivalentes aux prestations légales de l'A. V. S.

2° Elle doit offrir la garantie d'une bonne gestion.

3° Elle doit donner des garanties suffisantes quant au placement des fonds constituant les réserves mathématiques des prestations légales.

Mais comment faire afin que les membres les moins aisés de ces caisses reconnues puissent participer aux deniers publics? A cet effet, la commission d'experts a prévu la possibilité pour ces caisses de se réassurer auprès de l'A. V. S. Ce sont donc les caisses elles-mêmes qui prélèveront le 4% des salaires de base sur les cotisations qui sont versées par leurs membres et transmettront ces 4% à la caisse de compensation de l'A. V. S. En contre-partie, ces caisses recevront les prestations légales de l'A. V. S. qui, dans la très grande majorité des cas, représentent une valeur actuarielle bien supérieure aux 4% payés comme prime de réassurance. Les caisses de pension entreront donc en possession de suppléments sociaux fort appréciables dont les bénéficiaires seront, d'une manière ou d'une autre, les membres des caisses. Il faut envisager deux cas:

1° La caisse de pension était jusqu'alors en équilibre financier. En recevant ces suppléments sociaux, elle sera donc en mesure d'augmenter les rentes en faveur de ses membres ou, si ces rentes statutaires sont déjà suffisamment fortes, de réduire les cotisations.

2° La caisse n'est pas en équilibre financier. Elle a besoin de s'assainir. Pour le faire, elle devrait un jour ou l'autre augmenter les primes insuffisantes de ses membres. Grâce à la réassurance auprès de l'A. V. S., elle pourra s'assainir automatiquement et les membres bénéficieront de l'appui des pouvoirs publics du fait qu'ils seront dispensés de payer les suppléments de prime qui auraient été nécessaires lors de la refonte financière. Il faut bien le souligner, ce mécanisme de réassurance auprès de l'A. V. S. se fait sans aucun préjudice pour cette dernière. Celle-ci reçoit les 4% comme cotisations et verse les rentes légales à chacun des membres, exactement comme si ceux-là étaient affiliés directement à l'A. V. S.

La commission d'experts a encore prévu deux autres modalités de caisses reconnues, celle avec la réassurance partielle et celle sans réassurance. Une autre proposition pour la reconnaissance, qui aurait pratiquement les mêmes effets que la réassurance complète, est encore à l'étude.

5. Nous n'avons pas l'intention d'entrer dans les détails concernant le *fonctionnement* et le *contentieux* de l'assurance prévue. Comme on le sait, toute l'organisation sera édifiée sur le système de compensation en vigueur dans les caisses pour mobilisés. Ce système de compensation s'effectue à trois degrés, c'est-à-dire chez l'employeur, dans les caisses de compensation et au fonds central de compensation de la Confédération. Il y aura compensation à chaque degré entre les cotisations encaissées et les rentes payées. Le projet des experts prévoit les caisses de compensation professionnelles fondées par des associations professionnelles d'employeurs et les caisses de compensation cantonales instituées par chaque canton. Les associations de salariés auront un droit de regard sur la gestion des caisses professionnelles. Les frais d'administration seront, en principe, couverts par des contributions spéciales versées par les patrons aux caisses de compensation. Pour ce qui est du contentieux, on prévoit une juridiction administrative spéciale, des autorités cantonales de recours avec représentation paritaire des employeurs et des salariés et enfin l'autorité fédérale de recours.

6. Pour terminer cette partie descriptive, nous voudrions nous arrêter un moment à l'*aspect financier du problème.*

a) Avant d'aborder le problème du financement proprement dit, il faut se rendre compte de l'*évolution du coût annuel de l'assurance.* Pour la variante I du système des rentes, on estime que la charge annuelle sera d'environ 180 millions au début de l'assurance et augmentera graduellement d'année en année pour atteindre un maximum d'environ 700 millions de francs après trente ans. Cette forte évolution ascendante du coût annuel s'explique par deux causes différentes. D'une part, les effectifs de bénéficiaires de rentes vont s'accroître dans une proportion très forte, tendance qui n'est d'ailleurs que la prolongation d'un phénomène général manifesté depuis plus d'un quart de siècle, et, d'autre part, les taux moyens des rentes vont augmenter progressivement avec le nombre des années de cotisations.

b) Il est évidemment impossible de couvrir en répartition pure des charges accusant un accroissement aussi considérable. En admettant le système des cotisations, l'*économie* va fournir en moyenne chaque année environ 260 millions de francs. Lors d'une conjoncture économique favorable — degré d'occupation et salaires élevés — l'économie produira peut-être davantage, mais en période de dépression économique elle fournira certainement moins. Ces 260 millions représentent une moyenne raisonnable. L'examen de l'évolution économique du XXe siècle ne fait ressortir aucune régularité dans la somme des salaires payés. On y constate des hauts et des bas. Il est donc indiqué de prévoir un niveau constant de cotisations pour l'avenir, d'autant plus que le nombre des cotisants

restera stationnaire d'ici quarante ans, contrairement aux effectifs de rentiers.

c) Ces recettes de l'économie sont insuffisantes pour financer l'A. V. S. On ne pourra assurer l'équilibre financier qu'avec le *concours des pouvoirs publics,* dont la participation est limitée par l'article 34 quater, alinéa 5, de la Constitution fédérale qui prévoit que « les contributions financières de la Confédération et des cantons n'excéderont pas, en tout, la moitié du montant total nécessaire à l'assurance ». Par conséquent, l'aide financière fournie par les pouvoirs publics ne pourra pas, en moyenne, être supérieure à 260 millions par année. Afin de ne pas entraver l'amortissement de la dette de guerre par la Confédération, la commission d'experts propose d'échelonner les contributions annuelles des pouvoirs publics de la manière suivante:

190 millions durant les vingt premières années,

270 millions pendant les dix années suivantes et

330 millions à partir de la trentième année d'assurance.

Cette méthode en paliers est équivalente, au point de vue actuariel, à une contribution annuelle constante de 260 millions de francs. On ne saurait donc augmenter les subsides durant les premières années sans les diminuer plus tard.

d) Il incombait à la *commission du département fédéral des finances* d'étudier comment les pouvoirs publics allaient trouver les fonds nécessaires exigés par la méthode des paliers. En principe, on demandera aux cantons le tiers de ces sommes; pendant la première période de financement de vingt ans, la Confédération devra donc encore trouver une somme de 127 millions de francs. Les recettes, même majorées, provenant du *tabac,* s'élèveront au maximum à 85 millions par année, alors que l'imposition des *boissons distillées* ne rapportera que 5 millions. En ajoutant les 7 millions d'*intérêts du fonds de l'A. V. S. déjà existant,* on arrive à 97 millions de francs. Il manque donc 30 millions que la commission propose de couvrir par un *impôt fédéral sur les successions.* Pour les deuxième et troisième périodes financières ces recettes étant insuffisantes, il faudrait alors recourir, du moins en partie (20% à peu près), à l'*impôt sur le chiffre d'affaires* qui est déjà prélevé actuellement.

e) De la sorte, l'excédent de recettes des premières années permettra l'*accumulation d'un fonds producteur d'intérêts.* Ce fonds augmentera progressivement et atteindra environ 3 milliards après vingt années d'assurance; par la suite, il sera entamé pour combler l'insuffisance de recettes et se stabilisera à 2,5 milliards. Il est évident qu'on pourrait diminuer ce fonds en prévoyant des rentes plus fortes pendant les vingt premières années, mais ceci aurait pour conséquence de diminuer les rentes du régime permanent. L'absence du fonds entraînerait en effet une perte de recettes, sous forme d'intérêts, de 70 à 90 millions de francs. Il faut

encore insister sur ce point que les rentes prévues par la variante I de la commission d'experts constituent un *maximum* avec un système de cotisation de 4%, puisque les moyens fournis par les pouvoirs publics seront mis à contribution jusqu'à la limite extrême prévue par la Constitution fédérale. On ne pourra donc pas donner des rentes plus substantielles au début sans prévoir une économie correspondante par la suite. On dit à tort que la présence de ce fonds diminue les rentes. Bien au contraire, grâce à ses intérêts, il est possible d'augmenter les rentes de la solution définitive. D'ailleurs, ce fonds, qui ne représente que le triple ou le quadruple d'une dépense annuelle du régime permanent, n'a rien d'excessif. Même avec ce fonds, on sera beaucoup plus près du système de la répartition que de celui de la capitalisation individuelle qui exigerait, en cas de liquidation de l'A. V. S., un fonds d'à peu près 16 milliards.

IV. Les questions critiques.

Telles sont les propositions élaborées par les deux commissions d'experts et soumises aux gouvernements cantonaux, aux associations politiques, professionnelles et sociales. Déjà la *discussion publique* a commencé dans la presse. C'est pour cela qu'il sied d'effleurer les questions les plus importantes qui semblent préoccuper tout spécialement l'opinion publique.

1. En général, tout le monde est d'accord avec les principes du système des cotisations qui est basé sur le revenu professionnel. Il y a cependant désaccord en ce qui concerne le *taux de cotisation à appliquer.*

a) Les membres de la commission d'experts ont accepté comme dogme l'*immuabilité des 2%* versés actuellement en faveur des caisses de compensation pour mobilisés. S'écarter de ces taux, serait mettre en danger la réalisation de l'A. V. S. elle-même. Tout le monde s'est accoutumé à ce prélèvement.

b) Un autre courant d'opinion préconise de *n'utiliser qu'une partie du produit des 2%* payés en faveur de l'A. V. S. On estime dans ces milieux qu'il ne faut pas perdre de vue le financement d'autres réalisations sociales, à savoir: la protection de la famille, la création d'occasions de travail et la couverture financière des allocations versées aux militaires mobilisés en temps de paix. En regardant les choses de plus près, on s'aperçoit cependant qu'il n'y a pas concurrence directe entre toutes ces œuvres sociales; les moyens financiers nécessaires à la *protection de la famille,* c'est-à-dire au payement d'allocations pour enfants, ne représentent qu'un quart environ des besoins de l'A. V. S.

La part de la Confédération destinée au financement de la *création d'occasions de travail* sera probablement prélevée sur le

fonds du régime de compensation en faveur des mobilisés, fonds s'élevant aujourd'hui à environ 0,5 milliard de francs.

En ce qui concerne les *allocations aux militaires mobilisés en temps de paix* et pour le payement desquelles ½% des salaires suffira, il n'est pas exclu que les employeurs en prennent le financement complet à leur charge.

c) Dans certains milieux, par contre, on aimerait *prélever 3% ou plus* en faveur de l'assurance prévue. Beaucoup d'ouvriers et d'employés qui ne sont pas encore membres de caisses de pension appuient cette proposition. Mais parmi les adeptes de cette idée il y a désaccord quant à la destination des recettes supplémentaires ainsi réalisées. Les uns veulent affecter ce surplus à l'augmentation des rentes; les autres désirent diminuer la participation de l'Etat en conséquence, ce qui enlèverait aux rentes prévues une partie de leur valeur sociale, étant donné que le supplément social contenu dans les rentes des classes modestes et moyennes serait naturellement diminué.

En examinant la question du taux des cotisations, il ne faut pas perdre de vue le caractère obligatoire de l'assurance sociale projetée. Or, les cotisations prélevées en faveur d'assurances sociales ne peuvent pas dépasser certaines limites et doivent être supportables pour tout le monde et, avant tout, pour les milieux modestes. N'oublions pas qu'on prélève déjà aujourd'hui des cotisations pour l'assurance-maladie, l'assurance-accident et l'assurance-chômage. Le total de ces charges grève lourdement le budget des petits ouvriers.

2. Une question qui a fait couler beaucoup d'encre et qui alimentera encore de nombreuses discussions est celle-ci: « Faut-il prévoir des *pensions de retraite ou des rentes de vieillesse?* »

a) La commission d'experts s'est prononcée pour des *rentes de vieillesse,* c'est-à-dire des rentes payables automatiquement dès l'âge de 65 ans quel que soit à ce moment le degré d'activité des bénéficiaires. C'est d'ailleurs la seule manière de sauvegarder le principe du droit inconditionnel à la rente. Il ne faut pas perdre de vue que le bénéfice de la rente n'est pas intégral pour les personnes encore actives après 65 ans; en effet, leur rente sera forcément réduite du fait qu'elles devront poursuivre le payement de leurs cotisations, ce qui occasionne une diminution sensible des rentes correspondant aux salaires élevés. Le système présente deux inconvénients. D'une part, il faut craindre que le patron d'un ouvrier touchant une rente ne soit tenté de diminuer son salaire. D'autre part, cette disposition ne permettra pas de décharger le marché du travail. Ce dernier argument ne s'applique d'ailleurs ni à l'agriculture ni à l'artisanat, où il serait illusoire d'exiger la cessation du travail dès le payement d'une rente.

b) Beaucoup défendent l'idée de la *pension de retraite,* c'est-à-dire de la rente payable seulement à la condition d'avoir cessé

le travail. De prime abord, cette solution paraît séduisante parce qu'elle contribuerait à décharger le marché du travail. Ce système comporte cependant trois inconvénients majeurs:

1° Même avec les rentes supérieures prévues par la variante I, il serait inadmissible de poser à un travailleur l'alternative suivante: travailler ou recevoir la rente. Dans cette éventualité, il faudrait prévoir de véritables pensions de retraite. De plus, cette méthode donnerait lieu à de véritables injustices à l'égard des ouvriers travaillant à domicile, qui réalisent en général dans leurs vieux jours des gains insuffisants et pour qui une rente serait un complément bienvenu.

2° Le système préconisé peut occasionner des abus, avant tout chez les personnes travaillant pour leur propre compte. On nous dit qu'il est bien facile de constater qu'un commerçant, par exemple, s'est retiré du travail en cédant son entreprise à son fils. Mais la cessation du travail peut n'être qu'illusoire, le père continuant de travailler dans le commerce de son fils; on dira qu'il bricole et il touchera sa pension.

3° Ce qui est plus grave encore avec le système de la pension de retraite, c'est que ceux qui se retirent du travail et deviennent bénéficiaires de la rente peuvent, par exemple, disposer en plus d'un revenu important provenant d'un capital ou d'une assurance privée. Cette injustice ne pourrait être levée qu'en introduisant une véritable assurance en cas de besoin et l'on connaît l'antipathie du peuple pour la clause de besoin.

c) Une troisième solution peut être envisagée: le *système du projet anglais d'assurances sociales,* système qui est également préconisé par la commission pour l'assurance-vieillesse de la Fédération des sociétés de secours mutuels de la Suisse romande. Il prévoit qu'il faut cesser toute activité lucrative, et si à 65 ans le bénéficiaire continue son activité, la rente ne lui sera pas servie; le montant initial augmentera annuellement d'un certain pourcentage tant que la rente n'a pas été touchée. Cette majoration comporte un grave inconvénient: on encouragera par là les personnes âgées à se cramponner à leur travail dans le but d'obtenir une rente toujours plus élevée.

Comme on le voit, il s'agit d'une question presque insoluble à la satisfaction de tous. C'est peut-être encore bien la *solution des experts la moins mauvaise,* à condition d'y apporter les *correctifs* appropriés. On peut d'ailleurs se demander s'il est vraiment souhaitable de faire cesser le travail à toute personne atteignant l'âge de 65 ans; il n'est pas exclu que notre économie nationale ait besoin sous peu de toutes les forces productives disponibles. Au point de vue démographique, on constate que le nombre des personnes entre 20 et 65 ans, c'est-à-dire le nombre des personnes

actives, restera stationnaire pendant les deux ou trois décennies prochaines. Par contre, le nombre des consommateurs se développera sensiblement du fait de l'augmentation des effectifs de vieillards, d'une part, et d'un surcroît éventuel plus ou moins marqué de naissances, d'autre part. Au point de vue psychologique, on sait qu'une retraite imposée a toujours des effets néfastes et il n'est pas rare de voir s'effondrer ces retraités après n'avoir joui du repos que pendant très peu d'années.

3. Une question également très discutée est celle du *régime transitoire*. Est-il indiqué d'échelonner, du moins dans une certaine mesure, les rentes selon la durée de cotisations, comme le préconisent les experts qui ne veulent attribuer la rente complète qu'après vingt ans de cotisations? Mentionnons en passant que le Comité suisse d'action en faveur de l'initiative populaire propose, dans une de ses suggestions les plus récentes, la création d'une génération transitoire de 45 ans. L'idée d'une génération transitoire tient compte du principe de l'équité personnelle. En effet, est-il juste d'allouer la même rente à une personne n'ayant versé aucune cotisation qu'à celle qui a cotisé pendant quarante ans ou plus? Il serait difficile d'obtenir l'agrément des jeunes générations pour une assurance qui ne tiendrait pas compte, du moins dans une certaine mesure, du nombre des cotisations versées.

Partant de l'*idée de répartition*, il est évidemment possible d'allouer des rentes pleines dès le début. Mais ceci aurait comme conséquence inéluctable de baisser le niveau des rentes par la suite. Avec les mêmes moyens financiers, il est impossible de donner des rentes plus fortes au début sans prévoir une économie correspondante plus tard. Avec les ressources actuellement disponibles, on pourrait prévoir des rentes de vieillesse simples d'environ 70 fr. par mois, et non les fameux 130 fr. du Comité genevois d'action pour l'assurance-vieillesse. Il devient donc évident que c'est grâce à l'introduction d'une génération transitoire qu'il sera possible d'accorder des rentes supérieures aux personnes ayant 45 ans au plus lors de l'introduction de l'assurance.

4. Un autre problème à résoudre concerne l'adoption du *principe des rentes uniformes ou celui des rentes variables* avec le revenu professionnel. L'avis des experts est favorable à ce dernier principe; il faut toutefois remarquer que l'échelle des cotisations prévoit un minimum et un maximum dans la proportion de 1 à 100, tandis que celle des rentes présente des valeurs extrêmes dont le rapport est de 1 à 4. Force est de constater qu'il ne s'agit pas là de la proportionnalité telle qu'elle est appliquée dans l'assurance privée. Les besoins des groupes économiques varient d'ailleurs dans une telle mesure qu'il serait impossible d'allouer les mêmes rentes à tout le monde, en particulier aux agriculteurs. En accordant des rentes uniformes, on néglige la récompense de l'effort personnel. L'assurance projetée deviendrait une œuvre de pure solidarité.

Cette solidarité idéale n'est d'ailleurs même pas réalisée dans le régime des caisses de compensation pour mobilisés où les allocations varient également avec le gain.

5. La question centrale de toute l'assurance-vieillesse concerne le *taux des rentes.* A la question: « Peut-on vivre avec les prestations prévues? », nous répondrons oui et non. Les personnes âgées vivant par exemple chez leurs enfants, et le cas est fréquent, pourront certainement assurer leur existence au moyen de ces rentes sans tomber à la charge de leur progéniture, ce qui représente déjà une réalisation pratique dans le domaine de la protection de la famille. Par contre, il est des cas où, faute de ressources personnelles, les rentes prévues ne suffiront pas; nous pensons en particulier aux personnes affligées d'invalidité permanente. Pour cette raison, on préconise la création de maisons de retraite d'utilité publique qui permettraient de pouvoir vivre normalement même avec ces rentes. Un supplément est donc parfois nécessaire; mais on ne le dira jamais assez, même après l'introduction de l'A. V. S., l'économie privée devra poursuivre son effort en créant toujours davantage de caisses de pension et en contractant des assurances de groupes. Et ce sera chose d'autant plus facile que ces assurances complémentaires n'auront plus qu'à garantir des prestations modestes. Il faut à tout prix laisser encore de la place à l'effort de l'économie privée.

6. La discussion publique porte encore sur bien d'autres points importants. Nous n'en mentionnerons que deux. On critique beaucoup le *mode de financement* de l'A. V. S. par les pouvoirs publics. Il est évident qu'on pourra trouver les moyens nécessaires par d'autres voies que celles prévues dans le rapport de la commission du Département fédéral des finances. Mais il faut bien se rendre compte que l'argent nécessaire n'est pas encore là et qu'il faut créer de nouvelles ressources.

On discute également beaucoup la question de la *gestion paritaire* des caisses de compensation professionnelle. Il faut espérer trouver une solution satisfaisante à ce problème qui est d'une grande importance pour les associations de salariés.

V. Deux projets issus de la Suisse romande.

La *comparaison,* toujours instructive, va nous permettre maintenant de jeter un coup d'œil sur quelques solutions telles qu'elles ont été proposées dans d'autres systèmes d'assurance. Disons donc encore quelques mots de deux projets issus de la Suise romande:

1. Dès 1942, la *Fédération des sociétés de secours mutuels de la Suisse romande* a institué une commission d'assurance-vieillesse qui a déposé le résultat de ses études en juillet 1944. Elle préconise une assurance de base avec cotisations uniformes (70 fr. par année) et rentes uniformes (hommes 500 fr., femmes 400 fr., couples

800 fr.). Les cotisations seraient prélevées sur le produit des versements aux caisses de compensation. Le solde de ces versements servirait à financer des assurances complémentaires selon la méthode de capitalisation individuelle. Ainsi, l'assurance de base fonctionnerait en principe en répartition et l'assurance complémentaire en capitalisation. Après quarante-cinq ans de cotisations, par exemple, les rentes pour couples pourraient atteindre ainsi un montant de 1338 fr. pour un salaire annuel de 3000 fr. et de 2628 fr. pour un salaire annuel de 6000 fr. Chaque année de cotisation en moins entraînerait une diminution de la rente. Ce système occasionnerait forcément l'accumulation d'un fonds assez considérable qui serait cependant fractionné et réparti entre les nombreuses caisses de prévoyance sociale chargées du fonctionnement de l'assurance complémentaire. Ce procédé d'assurance est d'ailleurs pratiqué avec succès à l'étranger. Cette proposition est parfaitement logique dans sa structure et ses bases financières sont saines. Malheureusement, on ne peut plus songer à introduire un système semblable en Suisse, les rentes prévues pour la génération transitoire étant trop faibles et l'influence de la capitalisation individuelle trop forte.

2. Le *Comité genevois d'action,* à qui revient le grand mérite d'avoir lancé l'initiative populaire en faveur de l'A. V. S., a également soumis au public un certain nombre de suggestions. Il faut bien reconnaître que nos amis de Genève sont animés de sentiments très généreux à l'égard des vieillards, mais ils ont eu la malchance d'avoir été mal conseillés dans les supputations. Or, les chiffres qu'on lit presque journellement dans la presse genevoise sont manifestement faux. On nous dit qu'il faut compter avec 350 000 personnes âgées de 65 ans et plus, alors que cet effectif a déjà été dépassé par les résultats du recensement de 1941 et que pour la première année d'assurance, c'est-à-dire en 1948, le nombre des vieillards excédera de 70 000 l'évaluation du comité d'action. D'autre part, on sous-estime de quelque 70 millions de francs les prestations à verser aux survivants, et lorsqu'on détermine l'effet financier exact des rentes proposées (rentes de vieillesse simple 130 fr. par mois et rentes de couples 200 fr. par mois), on s'aperçoit que le tout coûterait, la première année d'assurance, non pas 522 millions de francs, chiffre classique publié par la presse, mais bien 200 millions de plus, c'est-à-dire environ 720 millions de francs. Par la suite, ces dépenses ne cesseraient de croître d'environ 10 millions de francs par an, ce qui entraînerait automatiquement une *élévation graduelle du montant des cotisations* si l'on veut financer l'assurance envisagée en répartition pure. Un pareil système ne serait réalisable qu'à la condition de prélever non plus du 2% sur le revenu du travail, mais en moyenne du 3½% et, fait plus grave, que si l'Etat est à même de fournir annuellement 460 millions de francs. En finançant l'assurance dès le début non

plus par des cotisations croissantes, mais par des recettes à peu près constantes, un fonds de 3 milliards se constituerait dont la seule fonction serait de niveler l'effet du vieillissement. Ainsi, on est amené à parler de répartition nivelée en opposition à la répartition pure.

Des dégrèvements sont cependant encore possibles dans ce système. Nous songeons en particulier à l'introduction des pensions de retraite à la place des rentes de vieillesse. Malgré cela, les dépenses se chiffreraient encore à plus de 700 millions de francs par année.

On a certainement le droit de défendre des idées généreuses, mais il faut absolument être conscient de leur portée financière exacte. Or, les chiffres cités sont malheureusement une dure réalité.

3. Il est encore intéressant de constater que les rentes selon la variante I de la commission d'experts sont en moyenne plus élevées que celles prévues dans le fameux *plan anglais d'assurances sociales*. La comparaison est tout à l'honneur de notre pays.

Comme on le voit, les propositions des experts fédéraux soutiennent avantageusement la comparaison avec d'autres systèmes. Relevons qu'elles constituent, en somme, un moyen terme entre les suggestions du Comité genevois d'action et celles de la Fédération des sociétés de secours mutuels de la Suisse romande.

VI. Regards vers l'avenir.

Avant de terminer cet exposé, regardons un moment vers l'*avenir*.

1. Après avoir pris connaissance de l'opinion des différents groupements, le Département de l'économie publique les soumettra au Conseil fédéral, qui pourra alors donner l'ordre d'élaborer un texte de loi. Ensuite, ce projet de loi devra être examiné en détail par les commissions du Conseil national et du Conseil des Etats, avant de passer devant les deux Chambres qui voteront le texte final de loi. Ce n'est qu'après l'expiration du délai référendaire de trois mois que la loi pourra être soumise à l'adoption ou au rejet du peuple, si la demande en a été faite par 30 000 citoyens actifs ou par huit cantons. Le *1er janvier 1948* indiqué par M. le conseiller fédéral Stampfli comme étant la date probable de l'introduction de l'A. V. S. semble donc tenir judicieusement compte de toute cette procédure légale; cependant, rien n'empêche d'introduire dès le 1er janvier 1946 une *solution transitoire* pour remédier à la situation présente.

2. Nous pouvons constater que la commission d'experts a examiné toute la question de l'A. V. S. avec beaucoup de soins. La solution qu'elle préconise peut sembler quelque peu compliquée, mais si nous devions expliquer en détail le régime actuel des caisses

de compensation pour mobilisés, on verrait alors que ce système ne l'est guère moins.

Chaque citoyen s'intéressant à la question devra reprendre et repenser les mêmes problèmes qui ont préoccupé la commission d'experts; les mêmes difficultés se présenteront et on verra alors, peut-être, que les propositions des experts sont malgré tout celles qui tiennent le mieux compte des *désirs fort divergents du peuple.* Il était important d'établir les fondements de cette œuvre en présentant des *bases concrètes de discussion.* Il est à espérer que ni la complexité du problème ni les concessions qui seront demandées ne pourront faire échouer cette réalisation sociale indépendante. C'est le désir de nous tous de réaliser au plus vite l'œuvre envisagée et de l'améliorer chaque fois que l'occasion se présentera. Il y va de la paix sociale dans notre chère patrie!

VII. Appendice.

Tableaux numériques et graphiques établis sur la base du rapport du 16 mars 1945 de la commission fédérale d'experts pour l'introduction de l'A. V. S.

1. Interprétation des tableaux numériques.

Les tableaux Nos 1 à 5 donnent un bref aperçu des *rentes de vieillesse* (rentes de vieillesse simples et rentes de couples) prévues dans les trois variantes. Titres et notes — ces dernières au bas des tableaux — fournissent à eux seuls les éclaircissements voulus. Relevons toutefois ce qui suit au sujet des *rentes de survivants*: *a)* les rentes de veuves s'élèvent à la moitié des rentes de couples; leur montant peut ainsi être facilement obtenu pour chacun des cinq tableaux; *b)* le montant des rentes d'orphelins de père varie, suivant la cotisation annuelle moyenne, de 180 à 300 fr; *c)* celui des rentes d'orphelins de père et de mère, de 300 à 480 fr.

Les tableaux Nos 6 et 7 se rapportent à la *couverture financière* (« financement »). L'augmentation rapide des *dépenses* annuelles apparaît dans la deuxième colonne du tableau No 6. Ces dépenses sont couvertes, d'une part, par les *ressources* provenant de l'économie privée (cotisations des assurés et des employeurs) et, d'autre part, par les subsides des pouvoirs publics (Confédération et cantons). Les montants des recettes provenant de l'économie privée figurent dans la trosième colonne du tableau No 6. Les pouvoirs publics financent, de leur côté, l'assurance-vieillesse et survivants; ils appliquent, pour ce faire, la méthode dite des « paliers » (financement par étapes) telle qu'elle appert du tableau No 7. Le tableau No 6 donne l'évolution que suivra la couverture financière lorsqu'on adopte cette méthode.

Dans le calcul des « paliers », il a été tenu compte de l'article 34 quater, alinéa 5, de la Constitution fédérale, d'après lequel

les subsides des pouvoirs publics ne doivent, en aucun cas, dépasser la moitié des dépenses totales résultant de l'assurance. La Confédération ne verse donc en moyenne jamais davantage que l'économie privée. L'application de l'échelle des rentes prévue pour la variante I entraînerait la participation maximum des pouvoirs publics dans le cadre de la Constitution; elle s'élèverait à la moitié de la charge financière totale.

2. *Interprétation des graphiques.*

Le graphique N° 1 représente la *rente de vieillesse simple en fonction de la cotisation annuelle moyenne.* Cette dernière est reportée sur l'échelle horizontale au bas du graphique. Sur la même échelle on peut lire le revenu professionnel moyen (appelé dans la suite « revenu ») dont le 4% donne, en principe, la cotisation annuelle moyenne. Le montant des rentes de vieillesse simples se lira sur l'échelle verticale à gauche. On se bornera ici à décrire le système des rentes selon la variante I, la structure des deux autres variantes étant la même, à un niveau inférieur.

Les *rentes du régime permanent* (durée des cotisations: 20 à 46 ans, âge d'entrée donc de 19 à 45 ans) sont représentées par un tracé brisé en trois parties. La première partie du tracé présente une pente forte correspondant à la mise en compte du 24% des revenus de 300 à 3750 fr.; le deuxième tronçon a une pente plus faible, ce qui provient du fait que la part des revenus dépassant 3750 fr. n'est comptée qu'à raison de 8%. La troisième partie du tracé est horizontale: les portions des revenus dépassant 7500 fr. ne donnent droit à aucune augmentation de la rente.

Les *rentes pour la génération transitoire ayant versé de 1 à 19 cotisations annuelles* sont représentées par des tracés brisés en quatre partie. La première partie, jusqu'à un revenu de 1875 fr., coïncide avec le tracé du régime permanent. A partir de ce point (revenu = 1875 fr. / rente = 750 fr.) il y aurait, en somme, 19 lignes différentes (durée des cotisations: 1, 2, 3, ..., 19 ans), dont le graphique ne reproduit que celles correspondant aux durées de cotisation: 1 an et 10 ans (âge d'entrée 64 et 55 ans respectivement).

Pour un même revenu annuel de 4000 fr., on lira donc, sur le tracé du régime permanent, une rente de vieillesse simple de 1220 fr., sur celui concernant 10 cotisations annuelles, une rente de 985 fr., et enfin, sur celui concernant 1 année, une rente de 774 fr. (voir chiffres exacts dans les tableaux numériques N°s 1, 3 et 4).

Les *rentes pour la génération transitoire n'ayant versé aucune cotisation* sont indiquées par de petits traits horizontaux avec les mentions « Ville », « Région mi-urbaine », « Région rurale » (750, 560, 372 fr. respectivement).

Le graphique N° 1 permet, en outre, d'apprécier le caractère social du système des rentes. On y trouve, en effet, le montant des rentes auxquelles un assuré serait en droit de prétendre du fait de ses seules cotisations annuelles. Ces rentes sont représentées par un faisceau de lignes partant de l'angle inférieur gauche, montant en rayonnant vers la droite et portant la mention: « Assurance de groupes (hommes, brut, 3 %) » ainsi que celle de la durée des cotisations et de l'âge d'entrée correspondant. Il sera ainsi facile de constater qu'à un revenu annuel moyen de 4000 fr. correspondrait une rente de 800 fr. pour 46 années de cotisations et de 250 fr. pour 20 années, alors que pour la variante I la rente est de 1220 fr. Pour ce revenu de 4000 fr., la rente comprend donc des *suppléments sociaux* variant avec l'âge d'entrée de 400 à 1000 fr. environ. Il est aisé de se rendre compte, au moyen du graphique, que les revenus élevés pourraient acquérir, par contre, par leur seul effort personnel, des rentes plus élevées que celles prévues par l'assurance sociale. Il apparaît, en outre, que les rentes du régime transitoire sont encore bien plus avantageuses que celles du régime permanent.

Le graphique N° 2 donne une représentation d'ensemble des *cinq différentes catégories de rentes.* La lecture se fait de la même manière que précédemment. La rente de couple — la plus importante au point de vue social — mérite une attention particulière. Les rentes du régime transitoire ne sont pas indiquées dans ce graphique. Elles seraient représentées, pour chaque catégorie de rente, à l'exception des rentes d'orphelins, par un éventail analogue à celui décrit plus haut pour la rente de vieillesse simple.

Le graphique N° 3 représente les *dépenses et les ressources en fonction du temps.* Ce dernier est indiqué par l'échelle horizontale inférieure, tandis que l'échelle verticale donne les montants des dépenses ou des recettes en millions de francs. Ce graphique est la transcription fidèle du tableau numérique N° 6 (variante I). C'est d'ailleurs de la représentation géométrique que fut tiré le terme « méthode des paliers », selon laquelle les pouvoirs publics aménageraient leur participation financière.

Aperçu des rentes de vieillesse prévues pour le régime permanent

Rentes de vieillesse payables après une période normale de cotisation de 20 ans et plus

MONTANTS ANNUELS

Montants en francs — **Tableau N° 1**

Bases de calcul			Rentes de vieillesse annuelles					
			Variante I		Variante II		Variante III	
Cotisation annuelle moyenne	Cotisation mensuelle moyenne correspondante	Gain annuel moyen correspondant	Rente simple	Rente de couple	Rente simple	Rente de couple	Rente simple	Rente de couple
12	1,00	300	372	600	360	600	300	600
40	3,33	1000	540	864	500	800	440	704
80	6,67	2000	780	1248	700	1120	640	1024
120	10,00	3000	1020	1632	900	1440	840	1344
150	12,50	3750	1200	1920	1050	1680	975	1560
160	13,33	4000	1220	1952	1100	1760	1000	1600
180	15,00	4500	1260	2016	1200	1920	1050	1680
200	16,67	5000	1300	2080	1250	2000	1100	1760
240	20,00	6000	1380	2208	1350	2160	1200	1920
280	23,33	7000	1460	2336	1450	2320	1300	2080
300	25,00	7500	1500	2400	1500	2400	1350	2160
360 à 1200	30,00 à 100,00	9000 à 30 000	1500	2400	1500	2400	1500	2400

MONTANTS MENSUELS

Montants en francs — **Tableau N° 2**

Bases de calcul		Rentes de vieillesse mensuelles					
		Variante I		Variante II		Variante III	
Cotisation mensuelle moyenne	Gain mensuel moyen correspondant	Rente simple	Rente de couple	Rente simple	Rente de couple	Rente simple	Rente de couple
1	25	31	50	30	50	25	50
2	50	37	59	35	56	30	50
4	100	49	78	45	72	40	64
6	150	61	98	55	88	50	80
8	200	73	117	65	104	60	96
10	250	85	136	75	120	70	112
12	300	97	155	85	136	80	128
14	350	103	165	95	152	85	136
16	400	107	171	102	164	90	144
18	450	111	178	108	172	95	152
20	500	115	184	112	180	100	160
25	625	125	200	125	200	112	180
30 à 100	750 à 2500	125	200	125	200	125	200

Office fédéral des Assurances sociales

Aperçu des rentes de vieillesse prévues pour la génération transitoire ayant versé de 1 à 19 cotisations annuelles

Rentes de vieillesse payables après une période normale de cotisation de 10 ans

Montants en francs — **Tableau N° 3**

Bases de calcul			Rentes de vieillesse annuelles					
			Variante I		Variante II		Variante III	
Cotisation annuelle moyenne	Cotisation mensuelle moyenne correspondante	Gain annuel moyen correspondant	Rente simple	Rente de couple	Rente simple	Rente de couple	Rente simple	Rente de couple
12	1,00	300	372	600	360	600	300	600
40	3,33	1000	540	864	500	800	440	704
80	6,67	2000	765	1224	675	1080	620	992
120	10,00	3000	885	1416	775	1240	720	1152
150	12,50	3750	975	1560	850	1360	788	1260
160	13,33	4000	985	1576	875	1400	800	1280
180	15,00	4500	1005	1608	925	1480	825	1320
200	16,67	5000	1025	1640	950	1520	850	1360
240	20,00	6000	1065	1704	1000	1600	900	1440
280	23,33	7000	1105	1768	1050	1680	950	1520
300	25,00	7500	1125	1800	1075	1720	975	1560
360 à 1200	30,00 à 100,00	9000 à 30 000	1125	1800	1075	1720	1050	1680

Rentes de vieillesse payables après une période normale de cotisation de 1 an

Montants en francs — **Tableau N° 4**

Bases de calcul			Rentes de vieillesse annuelles					
			Variante I		Variante II		Variante III	
Cotisation annuelle moyenne	Cotisation mensuelle moyenne correspondante	Gain annuel moyen correspondant	Rente simple	Rente de couple	Rente simple	Rente de couple	Rente simple	Rente de couple
12	1,00	300	372	600	360	600	300	600
40	3,33	1000	540	864	500	800	440	704
80	6,67	2000	752	1202	652	1044	602	963
120	10,00	3000	764	1222	662	1060	612	979
150	12,50	3750	772	1236	670	1072	619	990
160	13,33	4000	774	1238	672	1076	620	992
180	15,00	4500	776	1241	678	1084	622	996
200	16,67	5000	778	1244	680	1088	625	1000
240	20,00	6000	782	1250	685	1096	630	1008
280	23,33	7000	786	1257	690	1104	635	1016
300	25,00	7500	788	1260	692	1108	638	1020
360 à 1200	30,00 à 100,00	9000 à 30 000	788	1260	692	1108	645	1032

Office fédéral des Assurances sociales

Rentes de vieillesse prévues pour la génération transitoire n'ayant versé aucune cotisation

Relation avec les revenus non imputables et les revenus-limites

Montants en francs

Tableau N° 5

Régions	Rentes simples			Rentes de couples		
	Revenu non imputable [1])	Rente maximum	Revenu-limite [2]) (2) + (3)	Revenu non imputable [1])	Rente maximum	Revenu-limite [2]) (5) + (6)
1	2	3	4	5	6	7
Variante I						
urbaines	1600	750	2350	2400	1200	3600
mi-urbaines..	1400	560	1960	2100	900	3000
rurales	1200	372	1572	1800	600	2400
Variante II						
urbaines	1600	650	2250	2400	1040	3440
mi-urbaines..	1400	500	1900	2100	800	2900
rurales	1200	360	1560	1800	600	2400
Variante III						
urbaines	1600	600	2200	2400	960	3360
mi-urbaines..	1400	450	1850	2100	780	2880
rurales	1200	300	1500	1800	600	2400

[1]) Lorsque le revenu personnel est égal ou inférieur à ces taux, la rente maximum correspondante est accordée

[2]) Lorsque le revenu personnel atteint ou dépasse ces revenus-limites, aucune rente n'est accordée. Si le revenu personnel est compris entre le revenu non imputable et le revenu-limite, le montant de la rente est obtenu en déduisant le revenu personnel du revenu-limite

Office fédéral des Assurances sociales

Couverture financière

Participation des pouvoirs publics selon la méthode des paliers

(voir plan de financement au tableau N° 7)

Montants en millions de francs **Tableau N° 6**

Année	Dépenses: coût annuel des prestations	Recettes				Fonds d'égalisation	
		Economie privée	Pouvoirs publics	Intérêts du fonds	Total	Excédent annuel de recettes(+) ou de dépenses(—)	Etat du fonds au début de l'année
Variante I							
1948	180	236	190	—	426	+ 246	—
1953	274	261	190	35	486	+ 212	1200
1958	367	261	190	63	514	+ 147	2160
1968	565	261	270	88	619	+ 54	3028
1978	701	261	330	84	675	— 26	2885
1988	702	261	330	75	666	— 36	2571
1998	672	261	330	70	661	— 11	2407
2008	660	261	330	69	660	—	2371
Variante II							
1948	162	236	160	—	396	+ 234	—
1953	245	261	160	34	455	+ 210	1158
1958	330	261	160	62	483	+ 153	2126
1968	517	261	217	91	569	+ 52	3117
1978	650	261	280	86	627	— 23	2951
1988	652	261	280	78	619	— 33	2665
1998	625	261	280	73	614	— 11	2512
2008	613	261	280	72	613	—	2484
Variante III							
1948	144	236	125	—	361	+ 217	—
1953	222	261	125	31	417	+ 195	1075
1958	300	261	125	58	444	+ 144	1978
1968	472	261	186	85	532	+ 60	2920
1978	593	261	226	85	572	— 21	2924
1988	595	261	226	78	565	— 30	2662
1998	570	261	226	74	561	— 9	2526
2008	560	261	226	73	560	—	2505

Office fédéral des Assurances sociales

Couverture financière

Plan pour la participation financière des pouvoirs publics selon la méthode des paliers

(voir financement complet au tableau N° 6)

Montants en millions de francs — **Tableau N° 7**

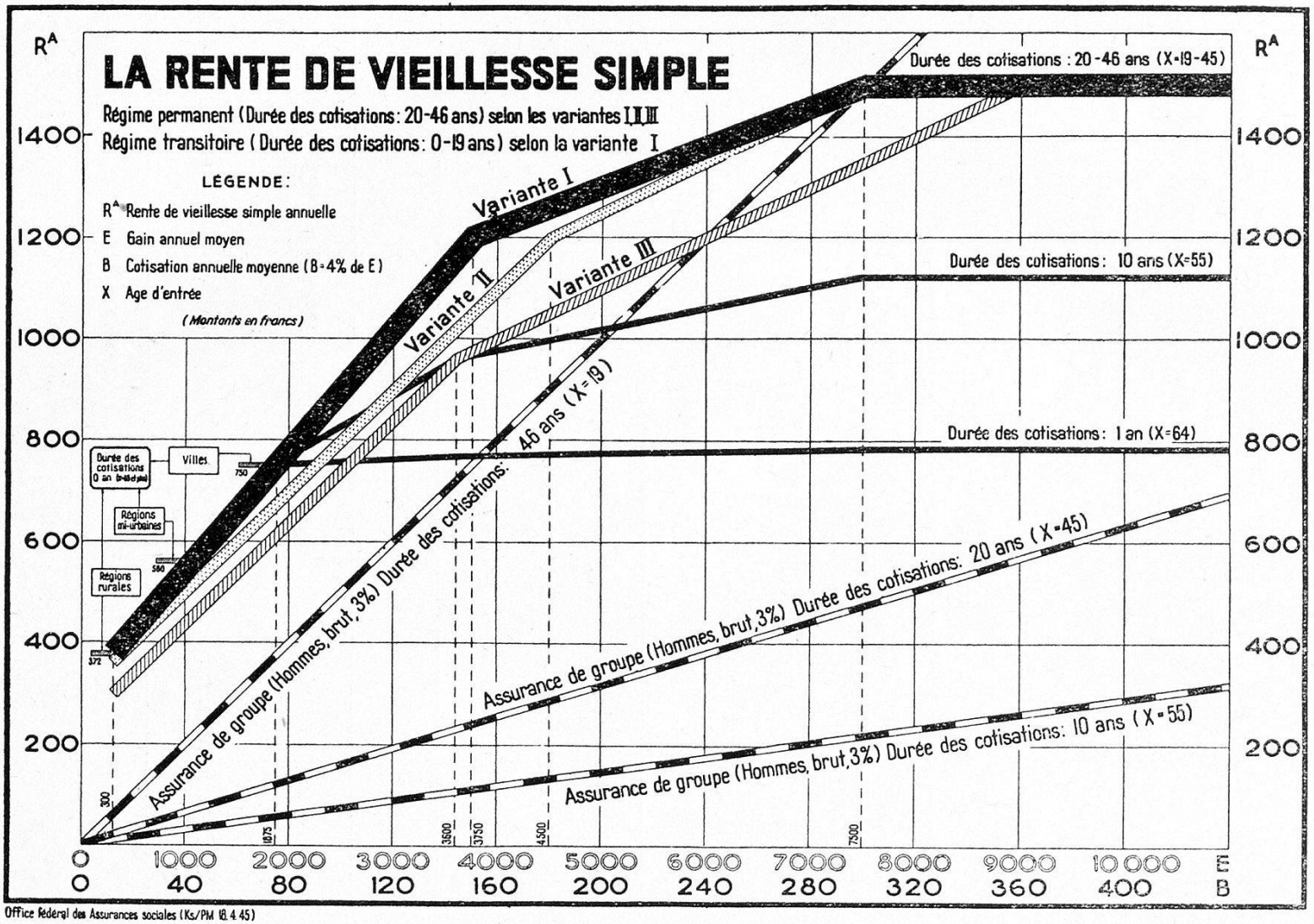
Période de financement	Allocations des pouvoirs publics			Etat du fonds d'égalisation en fin de période
	Confédération [1])	Cantons [2])	Ensemble	
Variante I				
1948—1967	127	63	190	3028
1968—1977	180	90	270	2885
1978 et années suivantes .	220	110	330	2371
Variante II				
1948—1967	107	53	160	3117
1968—1977	145	72	217	2951
1978 et années suivantes .	187	93	280	2484
Variante III				
1948—1967	83	42	125	2920
1968—1977	124	62	186	2924
1978 et années suivantes .	151	75	226	2505

[1]) En supposant que la Confédération prenne à sa charge les $^2/_3$ de la participation financière totale des pouvoirs publics

[2]) En supposant que les cantons prennent à leur charge $^1/_3$ de la participation financière totale des pouvoirs publics

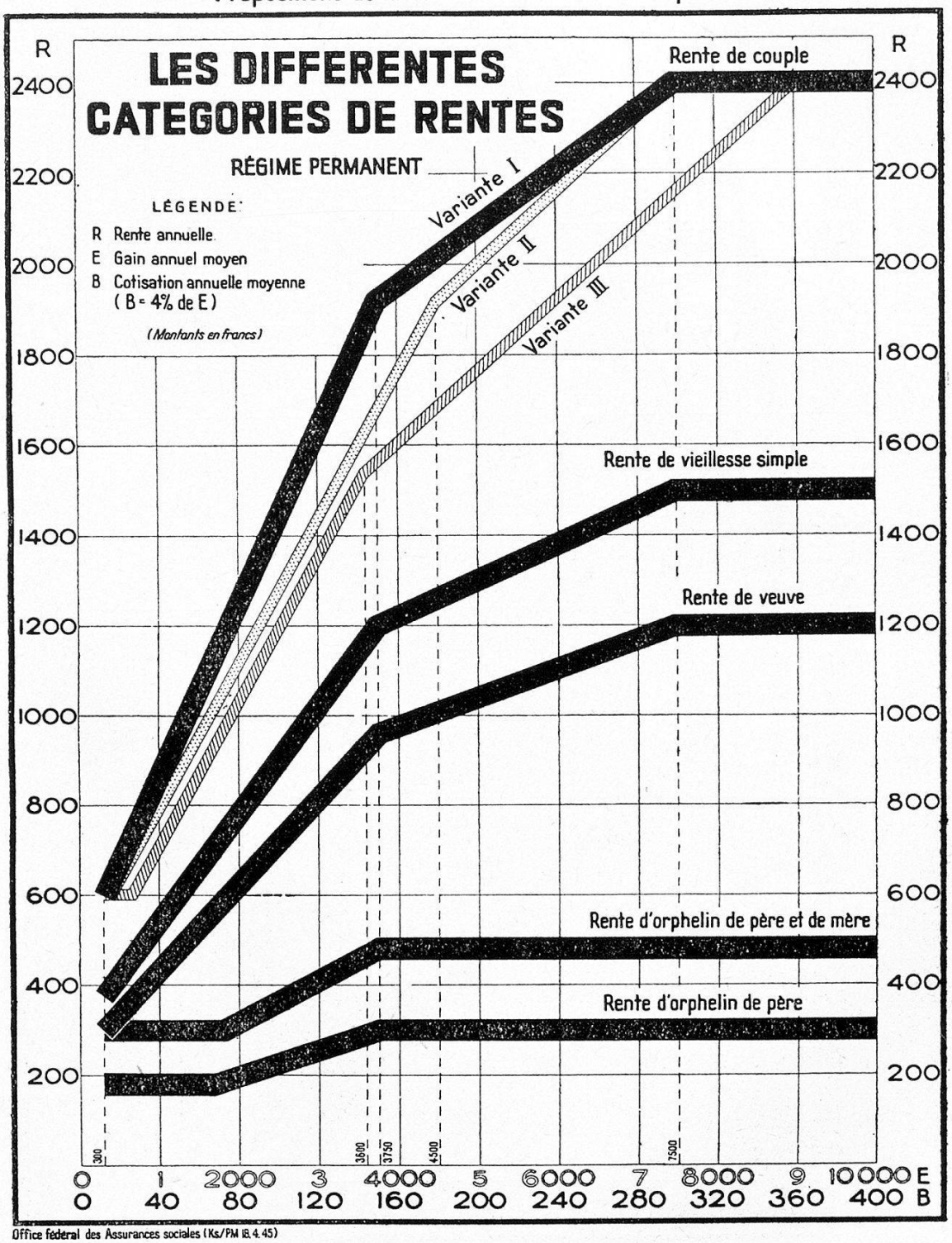
Office fédéral des Assurances sociales

ASSURANCE VIEILLESSE ET SURVIVANTS: Propositions de la commission fédérale d'experts



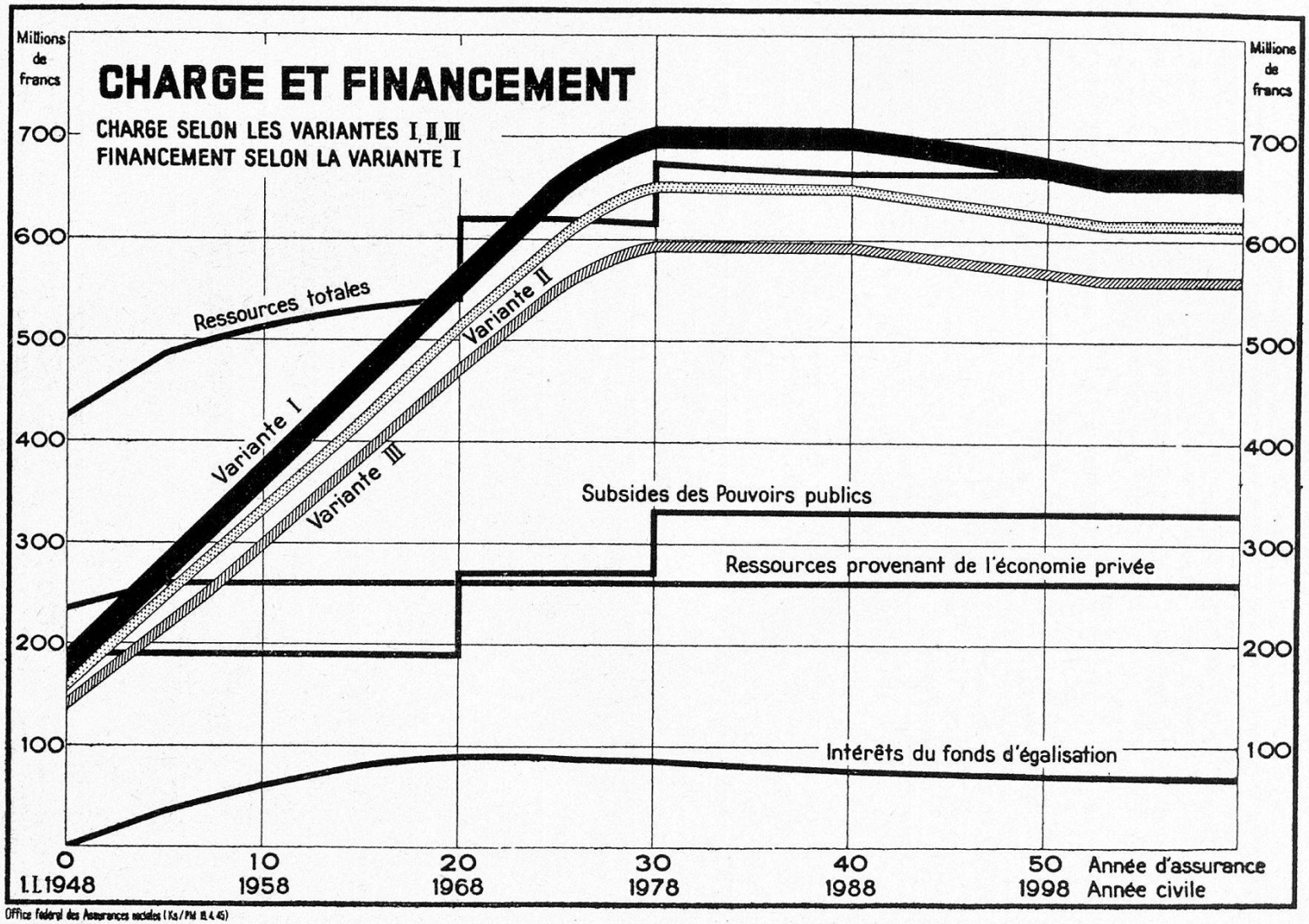
Office fédéral des Assurances sociales (Ks/PM 18.4.45)

ASSURANCE VIEILLESSE ET SURVIVANTS:
Propositions de la commission fédérale d'experts



Office fédéral des Assurances sociales (Ks/PM 18.4.45)

ASSURANCE VIEILLESSE ET SURVIVANTS: Propositions de la commission fédérale d'experts



Office fédéral des Assurances sociales (Ks/PM 18.4.45)