Zeitschrift: Revue syndicale suisse : organe de l'Union syndicale suisse
Herausgeber: Union syndicale suisse
Band: 41 (1949)
Heft: 2

Artikel: De la rente transitoire à la rente ordinaire de l'A.V.S.
Autor: Bratschi, Robert
DOI: https://doi.org/10.5169/seals-384582

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: 12.07.2025

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

Revue syndicale suisse

ORGANE MENSUEL DE L'UNION SYNDICALE SUISSE

41me année | Février 1949 | No 2

De la rente transitoire à la rente ordinaire de l'A.V.S.

Par *Robert Bratschi*

I

C'est au début de l'année marquant le centenaire de la Confédération moderne qu'est entrée en vigueur la grande œuvre sociale que constitue l'assurance-vieillesse et survivants. En 2048, nos descendants pourront commémorer un double anniversaire. Comme nous, ils songeront avec reconnaissance aux hommes qui, à une époque critique, ont fondé l'Etat fédératif. Mais ils fêteront aussi l'institution de l'A. V. S. en se souvenant que celle-ci a permis à notre Etat démocratique régi par le droit de devenir toujours davantage un Etat social. L'A.V. S. aura alors été développée et d'autres œuvres sociales, destinées à accroître le bien-être du peuple suisse, seront venues s'y ajouter.

En 1948, cependant, l'A.V. S. n'a pas encore pu déployer entièrement ses effets. Seules sont entrées en vigueur les dispositions relatives aux cotisations. Le système de cotisation des caisses de compensation pour perte de salaire et de gain — système que l'Union syndicale avait proposé le 29 juin 1940 déjà pour financer l'assurance projetée — a fourni la base essentielle de l'A. V. S., tout en facilitant dans une large mesure sa mise sur pied. Il est vrai que les cotisations qu'impliquait le régime des allocations pour perte de salaire et de gain ont dû être quelque peu modifiées et adaptées, et aussi que la définition exacte du revenu soumis à cotisation donne, aujourd'hui encore, du fil à retordre aux juristes. Mais cela ne change pas grand'-chose à la nature même du système adopté.

Les cotisations affluant, l'Administration du fonds de l'A.V. S. a dû, elle aussi, commencer son activité. Cette administration a succédé à l'organisation qui existait déjà à Genève et qui était chargée jusqu'alors de gérer les fonds des caisses de compensation en faveur des mobilisés, tâche que la nouvelle administration continuera d'ailleurs à assumer.

Les décisions relatives au placement des sommes considérables dont dispose le fonds incombent au conseil d'administration prévu par l'article 109 de la loi. Ce conseil, dont les quinze membres ont été nommés par le Conseil fédéral sur proposition de la commission de l'A. V. S., est entré en fonction. Conformément aux prescriptions légales, l'actif du fonds doit être placé de manière à présenter toute sécurité et à rapporter un intérêt convenable. Au nombre des emprunteurs, il convient de mentionner spécialement les deux grands établissements de prêts sur gages que compte notre pays; les sommes ainsi placées se transforment en hypothèques, ce qui facilite avant tout la construction de logements. Le fonds contribue de la sorte au bien-être de la jeune génération également. D'autre part, le fonds accorde des prêts aux cantons, par l'entremise des banques cantonales, ainsi qu'aux grandes communes. De son côté, la Confédération figure aussi parmi les emprunteurs, bien que pour une somme relativement modeste jusqu'à présent. On peut escompter que le fonds aura des effets régulateurs sur le taux d'intérêt. En tout cas, la formation de capitaux, qui détermine de manière essentielle le niveau de ce taux, sera influencée favorablement par l'A.V. S., qui ne représente rien d'autre, pour ce qui est des cotisations, qu'un vaste système d'épargne forcée. Pendant la première année, à peu près 350 millions de fr. ont été placés ferme. Avec le temps, les placements totaliseront plusieurs milliards de francs.

La commission de l'A.V. S., prévue par l'article 73 de la loi, a été désignée par le Conseil fédéral. Elle a également commencé son activité. Elle aura un grand rôle à jouer lors des modifications qui seront apportées ultérieurement à la loi. Mais il lui incombe aussi de se prononcer en dernier ressort sur l'application d'importantes dispositions de la loi.

II

A part les cotisations, ce sont toutefois les rentes qui intéressent le plus les assurés. A cet égard aussi, l'application de l'A.V. S. progresse petit à petit.

Les rentes transitoires prévues par les articles 42 et 43 de la loi sont entrées en vigueur le 1er janvier 1948. Comme pour les cotisations, il s'agit en l'occurrence de la continuation et de l'élargissement d'un régime qui existait déjà.

A plusieurs reprises, l'Union syndicale suisse avait demandé que les dispositions concernant le versement de rentes aux nécessiteux, telles qu'elles avaient été proposées par la commission d'experts dans son rapport du 16 mars 1945, fussent mises immédiatement en vigueur, c'est-à-dire avant la promulgation de la loi.

En faisant droit à cette demande, malgré de fortes résistances, le Conseil fédéral a grandement facilité les débats ultérieurs con-

cernant la loi, contribuant par ailleurs d'une manière décisive à son acceptation par le peuple. En effet, de larges milieux de la population ont pu ainsi se familiariser avec l'assurance-vieillesse et apprécier les bienfaits d'une telle œuvre. Quant bien même les rentes en question n'étaient qu'un commencement, leur montant global n'en représenta pas moins plusieurs fois la totalité des sommes versées auparavant dans notre pays au titre de l'aide à la vieillesse. Les rentes de besoin furent instituées le 1er janvier par un arrêté du Conseil fédéral pris en vertu des pouvoirs extraordinaires, puis perfectionnées au cours de 1947. L'importance de ce régime provisoire ressort des chiffres ci-après:

Total des rentes versées en 1946	Fr. 75 541 469.—
Total des rentes versées en 1947	Fr. 90 025 515.—

Le nombre des rentiers s'établit de la manière suivante au cours des deux années:

1946

Sortes de rentes	Nombre	En % du nombre total
Rentes de vieillesse simples . .	120 073	59,86
Rentes de vieillesse pour couples	26 164	13,04
Rentes de veuves	29 663	14,79
Rentes d'orphelins simples . .	22 809	11,37
Rentes d'orphelins doubles . .	1 887	0,94
Total	200 596	100,00

1947

Sortes de rentes	Nombre	En % du nombre total
Rentes de vieillesse simples . .	134 769	58,32
Rentes de vieillesse pour couples	31 159	13,48
Rentes de veuves	36 278	15,70
Rentes d'orphelins simples . .	26 669	11,54
Rentes d'orphelins doubles . .	2 221	0,96
Total	231 096	100,00

En 1947, les rentes dites de besoin (rentes provisoires) furent versées à 54% de toutes les personnes vivant en Suisse et âgées de plus de 65 ans.

Le 1er janvier 1948, les rentes provisoires furent remplacées par les rentes transitoires légales. Il en résulta une certaine augmentation du nombre des ayants droit et un accrossiement des prestations dans de nombreux cas.

Les dépenses occasionnées en 1948 par le payement des rentes transitoires totaliseront probablement

121 millions de francs.

Le nombre des bénéficiaires n'a pas augmenté, par rapport à 1947, dans la même proportion que le montant des dépenses et l'on peut admettre que 240 000 personnes ont touché une rente transitoire pendant la première année de l'application de l'A. V. S.

Les objections formulées contre les rentes transitoires sont imputables principalement au fait que le droit à une rente de ce genre n'avait pas été légalisé immédiatement. Mais cela ne s'était révélé nécessaire ni du point de vue financier ni du point de vue social. Les fonds disponibles doivent être utilisés de façon à apporter une aide aussi efficace que possible là où cela est le plus urgent, d'où la nécessité de fixer des limites.

Il faut certes avouer que toute limitation de ce genre apparaît arbitraire. Elle crée des inégalités, voire des injustices. En revanche, il est faux de parler de « vieillards oubliés », comme on a pu le lire récemment dans une requête, par ailleurs justifiée et souhaitable, adressée au Conseil fédéral. En vérité, les vieillards n'ont certainement pas été oubliés lors de l'élaboration et de la discussion parlementaire de la loi. Au contraire, les possibilités d'améliorer leur sort figurèrent au nombre des questions dont on parla le plus. En fin de compte, la majorité du Parlement adopta la solution que l'on sait. Elle n'est évidemment pas idéale, et l'on ne saurait prétendre qu'elle soit parfaitement sage et équitable. Pour ma part, j'ai été de ceux qui estimaient que les limites de revenu prévues à l'article 42 pour les rentes transitoires auraient pu être, sans danger, élevées quelque peu. Il en serait résulté que l'effectif des ayants droit aurait augmenté et que, dans de nombreux cas, le montant de la rente versée aurait été plus élevé. Sur l'ampleur des rentes transitoires on pouvait également, en toute bonne foi, diverger d'avis.

Cependant, même si l'on avait disposé de ressources supérieures, d'où la possibilité d'élever les limites de revenu et d'accroître les rentes, il y aurait eu malgré cela certaines injustices. Naturellement, ces injustices auraient été moins nombreuses et peut-être moins choquantes dans chaque cas particulier.

Quant à savoir s'il sera possible, dans un avenir rapproché, de trouver un arrangement satisfaisant, cela dépend de l'ampleur des ressources disponibles, autrement dit du montant des cotisations reçues. Pour la première année de l'A.V. S., ce dernier montant a été assurément très appréciable. Mais il est en relation étroite avec la prospérité économique. Si le produit des cotisations restait à peu près le même au cours des prochaines années, une amélioration de l'état de choses actuel serait certainement possible.

Mais il y a malheureusement un groupe de personnes qui ont été réellement oubliées. Je veux parler des veuves ne disposant d'aucun revenu professionnel et dont le mari avait déjà dépassé l'âge de 65 ans au moment de son décès ou n'avait pas pu payer des

cotisations pendant onze mois au moins. Elles n'ont alors pas droit à la rente de veuve et elles ne peuvent en outre jamais prétendre à une rente de vieillesse, parce qu'elles ont été « exemptées », ou plus exactement exclues, de l'obligation de cotiser.

Certes, cette exemption, telle qu'elle est prévue à l'article 3, devait représenter, aux yeux du législateur, une faveur pour les veuves en question. Mais on ne s'est pas aperçu que celles-ci risquaient, dans certaines circonstances, de ne pas avoir droit à la rente de veuve. Or, elles représentent l'unique groupe de personnes qui, dans les limites des dispositions actuelles, ont besoin en permanence d'une rente transitoire, du moins dans la mesure où elles se trouvent dans la gêne.

Cela, le législateur ne l'a certainement pas voulu. Un tel état de choses est d'ailleurs intenable à la longue; aussi faudra-t-il y remédier, et sans attendre trop longtemps. On peut en outre se demander s'il ne serait pas possible, pour cela, de prescrire à titre passager que les veuves en question doivent payer la cotisation prévue à l'article 10 pour les assurés n'exerçant aucune activité lucrative. Ainsi, les intéressées pourraient au moins revendiquer ultérieurement la rente de vieillesse. Cette question devrait être examinée très sérieusement par l'Office fédéral des assurances sociales.

Dans la mesure où le système légal des rentes transitoires présente encore des lacunes, l'arrêté fédéral du 8 octobre 1948 offre d'ailleurs certaines possibilités de les combler.

Sur les excédents du régime des allocations pour perte de salaire et de gain on a réservé, entre autres choses, 140 millions de francs pour atténuer les injustices résultant de l'application de l'A.V.S. pendant la période transitoire en particulier. L'arrêté dispose notamment ce qui suit:

Les subventions serviront aux cantons et aux fondations à verser des prestations uniques ou périodiques aux personnes suivantes domiciliées en Suisse:

a) aux personnes nécessiteuses de nationalité suisse, âgées de 65 ans révolus, qui n'ont pas droit à une rente de vieillesse conformément à la loi;

b) aux veuves nécessiteuses de nationalité suisse, jusqu'à l'âge de 65 ans révolus, qui n'ont pas droit à une rente de veuve conformément à la loi;

c) aux orphelins nécessiteux de nationalité suisse, jusqu'à l'âge de 20 ans révolus qui n'ont pas droit à une rente d'orphelin conformément à la loi;

d) aux personnes qui bénéficient d'une rente de vieillesse ou de survivant conformément à la loi, mais auxquelles cette

rente, ajoutée à leurs autres ressources et à leur fortune, ne permet pas de subvenir à leur entretien;

e) aux vieillards, veuves et orphelins nécessiteux de nationalité étrangère et aux apatrides nécessiteux qui ont payé des cotisations à l'assurance fédérale vieillesse et survivants pendant une année entière au moins, qui résident en Suisse depuis dix ans au moins, qui remplissent les conditions générales d'obtention d'une rente de vieillesse ou de survivant, mais qui sont exclus du droit à la rente par l'article 18 de la loi.

A cet effet, les cantons et les fondations reçoivent annuellement, pendant les années 1948 à 1950, les subventions suivantes, prélevées sur le fonds de 140 millions de francs, lequel est géré par le Département fédéral des finances:

a) 5 millions de francs aux cantons;

b) 2 millions de francs à la Fondation suisse pour la vieillesse;

c) 750 000 francs à la Fondation suisse pour la jeunesse.

Le Conseil fédéral peut porter à 10 millions de francs au maximum le total des subventions annuelles.

A notre avis, on aurait dû recourir plus fortement à ce fonds pendant la période transitoire, car c'est au cours de cette période que le plus grand nombre de cas dignes d'intérêt se sont présentés. Mais les propositions faites dans ce sens n'ont pas rallié la majorité tant au sein de la commission de l'A.V. S. qu'aux Chambres fédérales. L'avenir montrera quels sont les effets des subventions accordées. Il serait souhaitable qu'on tînt compte, lors de l'octroi de subsides prélevés sur le fonds en question, des veuves n'ayant pour l'instant aucune possibilité d'acquérir le droit à une rente. En tout cas, il faut absolument trouver une solution, afin d'empêcher que certaines veuves ne soient précisément plus mal traitées par l'A.V. S. que les hommes et toutes les autres femmes.

III

Les injustices qu'implique presque fatalement tout système de rentes tenant compte d'une manière quelconque de la nécessité de venir en aide aux personnes dans le besoin disparaîtront automatiquement en ce qui concerne tous les assurés nés pendant la seconde moitié de l'année 1883 et plus tard. Ils auront en effet droit *ipso facto* à une rente. Ce droit reviendra aussi aux veuves et aux orphelins dont le mari ou le père aura payé, en 1948, des cotisations pendant plus de onze mois.

Quant aux dispositions relatives aux rentes ordinaires (art. 29 à 41), elles sont entrées en vigueur le 1er janvier 1949. Cela a mis fin à toutes les enquêtes sur la situation privée de l'assuré. Pour avoir droit à une rente, il suffit désormais de payer les cotisations

légales. On peut maintenant se féliciter de ce que l'idée de la rente dite de retraite n'ait pas été retenue. S'il n'en avait pas été ainsi, on ne pourrait pas parler aujourd'hui du droit absolu à une rente. Il faudrait en effet, avant d'accorder une rente, déterminer dans chaque cas si l'assuré n'exerce vraiment plus aucune activité lucrative. De même qu'avec le système des rentes provisoires, il eût été certainement nécessaire de fixer des normes quant à l'ampleur du revenu du travail, ce qui aurait provoqué des difficultés tout aussi grandes.

L'adoption du principe clair et net selon lequel la rente est due dès l'instant où l'assuré a payé les cotisations réglementaires et atteint la limite d'âge prescrite, élimine d'emblée toutes les difficultés de ce genre.

Toutefois, il ne sera pas versé de rentes complètes avant longtemps. Seules sont payées pour l'instant les rentes partielles prévues à l'article 38. Le droit à une rente complète n'existe que pour les assurés qui ont payé des cotisations pendant vingt ans. De même que la rente transitoire, la rente partielle est une conséquence de la modicité des ressources à disposition. Pour pouvoir payer la rente complète dès le début, il aurait fallu exiger des cotisations beaucoup plus élevées. Il s'est révélé nécessaire d'échelonner les rentes d'après la durée de la période pendant laquelle l'assuré a payé des cotisations. Ce système s'inspire d'ailleurs du principe du « donnant, donnant », qui est appliqué, du moins en partie, dans n'importe quelle assurance.

Cependant, on a renoncé à réduire, même pendant la période transitoire, les rentes très faibles. L'assuré qui paye une cotisation annuelle ne dépassant pas 75 fr. — autrement dit qui possède un revenu annuel de 1875 fr. seulement — touche la rente complète, même pendant la période transitoire. Cela met en évidence — et il en va d'ailleurs ainsi pour maintes dispositions de la loi — le caractère vraiment social de l'A.V. S.

On objecte souvent que les rentes sont en général trop basses. Mais il ne faut pas perdre de vue qu'outre les rentes qui sont prévues actuellement par la loi deux variantes, beaucoup moins avantageuses, avaient été proposées et qu'il n'a pas été possible, tout d'abord au sein de la commission d'experts et ensuite aux Chambres fédérales, d'imposer la variante I, bien plus favorable, que nous avions soumise.

Il est en revanche très juste d'affirmer que la valeur de la monnaie est d'une importance capitale pour les rentes de l'A.V. S. A côté d'autres facteurs importants, cette question nous a engagés à nous prononcer catégoriquement en faveur d'une stabilisation des prix. Si l'on n'avait pas enrayé résolument la hausse du coût de la vie, le caractère social de l'A.V. S. aurait été fortement compromis.

Cependant, la loi comporte aussi, pour ainsi dire, une soupape de sûreté. C'est le système des contributions qui est en rapport direct avec l'ampleur du revenu du travail. Toute hausse des prix entraîne une augmentation des salaires et, partant, des cotisations, d'où également un accroissement des recettes de l'A.V. S. Si donc les prix et les salaires se maintenaient en permanence à un niveau élevé, l'A.V. S. serait aussi en mesure de payer des rentes supérieures. Une telle évolution serait inévitable. Il faudrait certes reviser la loi. Mais il n'en reste pas moins qu'il existe dès maintenant, à côté de rentes fixées légalement, un système de cotisations qui faciliterait, le cas échéant, une adaptation des rentes. Il serait toutefois préférable, pour l'économie suisse et surtout pour les salariés, de pouvoir stabiliser autant que possible les prix. Des prix stables, ainsi qu'une augmentation des salaires et des rentes, ce doit être là le but des syndicats, car c'est seulement ainsi qu'on pourra vraiment améliorer la situation sociale de la classe travailleuse.

La gestion paritaire des caisses de compensation pour allocations familiales

Par *Alexandre Berenstein*

Une importante décision du Tribunal fédéral

Le 27 octobre 1945, le Grand Conseil de Genève votait une loi imposant aux caisses de compensation pour allocations familiales créées par les associations d'employeurs l'institution de conseils paritaires de gestion. Mais cette loi n'avait pu entrer en vigueur jusqu'ici à la suite de recours de droit public dirigés contre elle par diverses organisations patronales, derrière lesquelles se cachait en réalité la Fédération des syndicats patronaux (corporations patronales).

Cette période d'attente a pris fin par la décision qu'a prise, le 17 février 1949, la Cour de droit public du Tribunal fédéral, en rejetant à l'unanimité les recours. Cet arrêt du Tribunal fédéral présente une importance qui ne saurait être sous-estimée. Aussi croyons-nous devoir fournir quelques précisions sur le problème que vient de trancher notre Cour suprême.

La loi attaquée

En vertu de la loi genevoise de 1944 sur les allocations familiales en faveur des salariés (L. A. F.), le droit aux allocations familiales vient s'ajouter, pour les travailleurs qui ont charge d'enfants, au droit au salaire. Les employeurs sont tenus d'adhérer, pour le paie-