

Assurance vieillesse et survivants

Autor(en): **Marchand, Emile**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Revue économique et sociale : bulletin de la Société d'Etudes Economiques et Sociales**

Band (Jahr): **3 (1945)**

Heft 3

PDF erstellt am: **25.04.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-132066>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Assurance vieillesse et survivants ¹

par M. le professeur EMILE MARCHAND

Directeur de la Société suisse d'Assurances générales sur la vie humaine

Il ne peut s'agir ici que de mettre en lumière quelques chapitres du rapport de la commission d'experts, rapport de trois cents pages qui porte la date du 16 mars 1945.

Rappelons d'abord brièvement la base constitutionnelle de l'assurance vieillesse et survivants, l'article 34 *quater* de notre Constitution accepté par le peuple et les cantons en décembre 1925, puis le rejet de la loi Schulthess en décembre 1931, rejet qui n'a jamais été interprété comme devant avoir la signification que les citoyens ne veulent plus introduire l'assurance sociale.

Dans la commission d'experts, qui comprenait seize membres et était présidée par M. Arnold Saxer, directeur de l'Office fédéral des assurances sociales, se trouvaient trois Romands : M. Marc Haldy, alors directeur de la Caisse cantonale vaudoise des retraites populaires, aujourd'hui secrétaire général de La Suisse, société d'assurances sur la vie, M. André Borel, vice-directeur de l'Union suisse des paysans, et l'auteur de ce travail.

Le premier point que nous avons à examiner était le suivant :

Fallait-il prévoir l'assurance obligatoire ou l'assurance facultative ?

Nous nous sommes prononcés très clairement pour l'assurance obligatoire, la seule qui conduise réellement au but social que l'on se propose.

Fallait-il rendre cette assurance obligatoire seulement pour certaines classes ou pour l'ensemble de la population ?

Nous nous sommes prononcés pour l'ensemble de la population. Si l'on se bornait à l'assurance de certaines classes, il en résulterait

¹ Conférence faite à Lausanne le 3 mai 1945 sous les auspices de la Société d'études économiques et sociales.

des complications administratives. Nul ne peut dire que, pendant toute sa vie active, il fera partie de la classe assurée. Les mutations, les entrées et les sorties auraient compliqué le système. Du reste, dans un Etat démocratique comme le nôtre, l'assurance de l'ensemble de la population s'impose. Autrement, comment délimiter les classes assurées pour contenter tout le monde ?

La Confédération doit-elle se borner à proclamer le principe de l'obligation et laisser le soin à chacun de s'assurer ? Fallait-il se contenter d'une loi fixant certains grands principes, certaines prestations minima aux assurés ? Fallait-il laisser aux cantons la responsabilité de créer chacun une loi spéciale ? Fallait-il, dans ce domaine, laisser le champ libre à l'assurance privée ? Plusieurs bonnes raisons militent en faveur d'une certaine latitude.

La commission d'experts s'est prononcée pour l'organisation de l'assurance vieillesse et survivants par la Confédération elle-même, à une condition importante toutefois, à savoir que les caisses de pensions et les assurances de groupes auprès des sociétés d'assurances — celles qui existent déjà aujourd'hui et celles qui s'organiseront dans la suite — soient prises en considération. Par contre, il serait très difficile de tenir compte des assurances individuelles, si l'on ne veut pas compliquer outre mesure le contrôle de l'assurance.

L'assurance fédérale comprendra l'assurance en cas de vieillesse et celle en faveur des survivants. Ces deux branches seront introduites simultanément. La question a été examinée de savoir s'il ne convenait pas d'introduire en même temps l'assurance contre l'invalidité. Nous avons jugé plus sage de la renvoyer à des temps meilleurs et d'attendre les expériences faites avec l'assurance vieillesse et survivants.

* * *

Auront l'obligation de payer des primes :

1. Les personnes assurées.
2. Les employeurs qui occupent des personnes obligées de payer des primes.

Il y a toutefois trois exceptions :

1. Les femmes mariées qui n'exercent aucune activité lucrative.
2. Les veuves qui n'exercent aucune activité lucrative.
3. Les femmes mariées qui exercent une activité lucrative dans l'entreprise de leur mari.

Le paiement des primes débute le 1^{er} janvier de l'année où l'assuré accomplira sa 20^{me} année et prendra fin, en règle générale, le 31 décembre de l'année au cours de laquelle il accomplira sa 65^{me} année. Ceux qui, après 65 ans, exercent encore une activité régulière ont cependant l'obligation de payer leurs primes jusqu'au moment où ils cessent leur activité.

Le système des primes est fortement influencé par celui des caisses de compensation pour perte de salaire pendant le service militaire.

On distingue quatre catégories d'assurés :

les salariés ;

les artisans ;

les paysans ;

les personnes n'exerçant aucune activité lucrative.

Les travailleurs indépendants et ceux qui exercent une profession libérale rentrent dans la deuxième catégorie, celle des artisans.

Pour les salariés : La prime annuelle est de 4 % du salaire annuel : 2 % du salaire à la charge de l'assuré, 2 % à la charge de l'employeur, donc les mêmes taux que pour les caisses de compensation.

Pour les artisans : La prime est, en principe, également de 4 % du revenu net de leur travail, le revenu net étant déterminé par les offices cantonaux des contributions, autrement dit par les bureaux du fisc.

Un tempérament est apporté pour les artisans à revenu modeste ; une prime de 4 % par an entièrement à leur charge aurait été trop forte.

Dans le cas où la fixation d'une prime basée sur le revenu net, qui devrait être déterminé par l'office des contributions, ne pourrait être admise, un deuxième système est prévu, à savoir la classification des entreprises indépendantes, des entreprises artisanales et des représentants des professions libérales, d'après l'importance de leur entreprise ou le rendement de leur profession, en seize classes, avec des primes variant de 1 franc jusqu'à 100 francs par mois.

Ce sera en premier lieu à l'Union suisse des arts et métiers à se prononcer sur le système qui lui semblera le plus opportun. Il résulte des renseignements que nous venons d'obtenir que l'Union suisse des arts et métiers se prononcera probablement en faveur du système qui fixe la prime d'après le revenu figurant sur la déclaration d'impôt.

Pour les paysans : Le paysan lui-même aura à payer une prime qui variera suivant l'importance du domaine, au minimum 1 franc par mois, au maximum 18 francs par mois, avec en plus 1 franc par mois pour chaque personne employée sur le domaine. Pour les membres masculins de la famille, 50 % de ce que paie le chef de famille, au minimum 1 franc, au maximum 6 francs. Pour les membres féminins, 1 franc par mois dans tous les cas.

Pour les personnes n'exerçant aucune activité lucrative : La prime est fixée d'après le train de vie et la situation sociale, au minimum 1 franc par mois, au maximum 100 francs par mois.

Les apprentis sans salaire, les étudiants, les filles qui sont à la maison, vivent avec leurs parents et n'ont pas de métier, les personnes assistées ou hospitalisées paieront 1 franc par mois. Un franc par mois, soit 12 francs par an, c'est la prime minimum. La prime maximum de 100 francs par mois, soit 1200 francs par an, correspond à un revenu ou à un salaire annuel de 30.000 francs.

Au début, les experts n'avaient pas fixé de salaire maximum, comme dans les caisses de compensation. Nous avons pensé que, malgré le caractère social de l'assurance fédérale, il fallait rester dans des limites raisonnables, d'autant plus que ceux qui touchent des salaires élevés sont déjà ceux qui, actuellement, paient les impôts les plus lourds.

* * *

La Confédération connaît déjà depuis de longues années l'assistance sociale, autrement dit le paiement de rentes aux classes peu aisées de la population. Pour avoir droit à ces rentes, il faut soumettre sa situation financière à un certain examen. Cet examen peut entrer en considération lorsqu'il s'agit d'assistance sociale, lorsque les intéressés prétendent à des rentes sans avoir payé de primes. Mais dans l'assurance proprement dite, lorsque les assurés ont à payer des primes, les experts ont été d'avis qu'il fallait prévoir un droit certain, inconditionnel aux rentes. Chaque assuré qui aura payé ses primes aura droit à une rente, à sa rente, même celui dont la situation de fortune est telle que cette rente constituera pour lui un apport superflu pour vivre.

Ceci peut paraître, au premier abord, quelque peu antisocial. Mais il ne faut pas oublier que les primes de ces assurés favorisés par le sort sont relativement élevées et que dans aucun cas les rentes qu'ils toucheront ne correspondront aux primes qu'ils auront versées. Ils devront payer une forte quote-part de primes, dite contribution sociale, dont ils ne bénéficieront pas personnellement, mais qui reviendra à la collectivité.

Le postulat suivant lequel chaque assuré a droit à sa rente, quelle que soit sa fortune, sans avoir à fournir de pièces justificatives ou une preuve d'indigence, a été admis par la commission d'experts comme étant de première importance. Nous verrons dans un instant qu'il y a une exception à ce principe des rentes inconditionnelles, à savoir pour les assurés de la génération de la période transitoire, qui n'ont pas de primes à payer.

* * *

Fallait-il prévoir, en cas de décès ou à 65 ans, un capital ou bien des rentes ?

Nous avons pensé que pour une assurance sociale les rentes rendraient plus de services que le capital, bien que nous ayons reconnu expressément qu'il y a des cas où le capital serait mieux en place qu'une rente.

Comme rentes de vieillesse, nous avons à distinguer entre :

1. La rente de vieillesse simple aux célibataires.
2. La rente de vieillesse pour les couples.

Comme rentes aux survivants, nous avons à distinguer entre :

1. La rente de veuve.
2. La rente aux orphelins de père.
3. La rente aux orphelins de père et de mère.

Une question qui a beaucoup occupé la commission d'experts était la suivante :

Faut-il faire dépendre le droit à la rente de vieillesse seulement de l'âge, qui a été fixé à 65 ans, ou bien encore du fait de la cessation de toute activité lucrative ? En d'autres termes, un ouvrier ou un employé qui atteint l'âge de 65 ans doit-il avoir droit à ce moment-là à la rente, même s'il continue à travailler, ou bien seulement au moment où il cesse son travail ?

Nous nous sommes prononcés sur le droit à la rente à 65 ans dans tous les cas, même si l'assuré continue à travailler. Tout d'abord, nous avons voulu manifester par cette décision, d'une façon particulièrement catégorique, le droit inconditionnel à la rente. Nous n'avons voulu fixer aucune autre condition à remplir que celle d'avoir atteint l'âge de 65 ans. L'autre condition, celle d'avoir cessé son travail, si elle avait été relativement simple à remplir pour les salariés, eût été plus compliquée pour les paysans par exemple ; on pense au vieux père qui reste dans le domaine, ou au médecin, à l'avocat, au représentant d'une profession libérale.

On a objecté que le fait de payer la rente à 65 ans, même aux personnes continuant à exercer une activité lucrative, risquait d'avoir un contre-coup fâcheux sur le marché du travail, les vieux ayant intérêt à ne pas se retirer. Nous pensons que les rentes modestes de l'assurance fédérale ne joueront pas un rôle décisif à ce sujet et que les vieux qui continueront à travailler le feront en général pour d'autres raisons que celle d'avoir un gain supplémentaire au moyen de leur rente.

Nous avons examiné également une autre solution, à savoir celle de ne pas payer la rente à ceux qui peuvent continuer à travailler, mais, par contre, de leur payer une rente plus forte que la rente normale si elle ne devait commencer à être servie qu'à 67, 68 ou 70 ans. Cette solution serait alors foncièrement anti-sociale. Elle encouragerait les salariés à poursuivre leur activité

le plus longtemps possible pour pouvoir ensuite prétendre à des rentes plus fortes.

Le droit à la rente de vieillesse commence le 1^{er} janvier de l'année qui suit immédiatement celle où l'assuré a accompli sa 65^{me} année. Cet âge est le même pour les hommes et pour les femmes.

Les rentes de vieillesse pour couples seront accordées :

- a) si le mari a atteint l'âge de 65 ans et la femme celui de 60 ans révolus ;
- b) si le mariage a duré au moins cinq années.

La rente de veuve est une rente temporaire : la veuve qui, à la mort de son conjoint, est âgée de plus de 50 ans, peut prétendre à la rente de veuve jusqu'au moment où elle aura droit à la rente vieillesse simple, c'est-à-dire jusqu'à 65 ans.

La veuve qui, à la mort de son mari, n'a pas 50 ans, et dont les enfants ont droit à la rente d'orphelins, a droit à la rente de veuve jusqu'au moment où le plus jeune des enfants a accompli sa 18^{me} année. Si, à ce moment-là, la veuve a accompli sa 50^{me} année, le droit à la rente de veuve subsiste jusqu'à 65 ans. Si la veuve n'a pas 50 ans au moment où le plus jeune de ses enfants atteint l'âge de 18 ans, elle touchera la rente de veuve pendant cinq nouvelles années.

La veuve qui, à la mort de son mari, n'a pas 50 ans et qui n'a pas d'enfants ou qui n'a plus d'enfants ayant droit à la rente d'orphelins, a droit à la rente de veuve pendant quatre ans, si elle devient veuve après 40 ans et avant 50 ans ; pendant trois ans, si elle devient veuve entre 30 et 40 ans ; pendant deux ans, si elle devient veuve avant 30 ans.

Le droit à la rente de veuve se perd dans tous les cas lors du remariage.

Les rentes d'orphelins seront servies jusqu'à l'âge de 18 ans révolus.

* * *

Nous avons vu que la prime est exprimée en pour-cent du salaire ; elle n'est donc pas la même en valeur absolue pour tous. La prime est de 4 % d'un salaire qui varie d'un assuré à l'autre.

Fallait-il que la rente soit la même pour tous, ce qui serait le système de la solidarité par excellence ?

Beaucoup de projets, qui partaient de cette idée, ont été soumis à la commission d'experts. Nous n'avons pas retenu ce principe. La prime annuelle minimum est de 12 francs, la prime maximum de 1200 francs, donc cent fois plus élevée. Avec des primes qui varient autant en valeur absolue, on ne peut pas prévoir des rentes constantes, les mêmes pour tous. Il fallait donc différencier.

Fallait-il prévoir des rentes différentes pour les hommes et pour les femmes ? On sait que les femmes ont une longévité plus grande.

Nous avons été d'avis que, pour une assurance sociale, cette distinction, techniquement justifiée, ne convenait pas.

Fallait-il que la rente d'un couple fût égale à deux fois exactement la rente simple ?

Nous avons été d'avis que la rente d'un couple pouvait être inférieure au double des rentes simples sur une tête. Nous l'avons fixée à 160 % de la rente simple.

Fallait-il faire dépendre le montant des rentes du lieu du domicile ? Si l'assuré habite la campagne, la montagne, les Alpes, le Jura, un hameau, un grand village, une petite ville, une grande ville ?

Cette distinction est inapplicable pour une œuvre sociale qui demande le paiement des primes pendant 46 ans en cas de vie, alors que bien peu d'assurés resteront dans le même village ou dans la même ville pendant tout ce laps de temps.

Donc, nous ne pouvions pas prévoir des rentes uniformes et, d'autre part, nous ne voulions pas de distinctions suivant les critères énoncés.

Quel devait donc être le principe de la différenciation ?

Ce doit être, et non pas d'une façon absolue, mais seulement d'une façon très relative, le montant des primes payées et, jusqu'à un certain point, la durée du paiement des primes. Nous avons ainsi la possibilité de tenir compte, dans une certaine mesure, des différentes positions sociales des assurés, puisque leurs primes dépendent de leurs salaires ou de leurs revenus.

Ce principe permet de prendre en considération le postulat suivant : deux assurés qui paient les mêmes primes auront droit aux mêmes rentes, que l'un habite la montagne, l'autre la ville. Celui qui paie davantage devra avoir droit à une rente plus élevée

que celui qui paie moins ; mais, pour des raisons d'ordre social, nous avons dû ici faire intervenir une rente maximum, et le principe : « Celui qui paie plus aura droit à une rente plus élevée que celui qui paie moins » n'est pas valable au delà d'une certaine limite de la prime. La rente maximum ne sera pas atteinte seulement avec la prime maximum de 1200 francs, mais déjà avec une prime annuelle de 300 francs, et tous ceux qui paieront davantage fourniront un apport social, une contribution sociale à l'assurance fédérale.

Pour chaque assuré, un compte individuel sera établi où, pendant 46 ans, les primes payées seront enregistrées. Ce compte individuel permettra la détermination d'une contribution annuelle moyenne qui sera le résultat d'une petite opération arithmétique toute simple. Il faudra diviser le montant des primes payées pendant 46 ans par 46, pour les générations futures ; et pour les générations de début qui n'auront pas à payer pendant 46 ans, le total des primes payées devra être divisé par le nombre d'années pendant lesquelles les primes auront été payées, ce nombre pouvant varier de 1 à 45.

On obtiendra de la sorte la contribution annuelle moyenne.

Cette contribution devra être déterminée seulement au moment où une rente deviendra exigible, à savoir à l'âge de 65 ans, et, pour les rentes de veuve, au moment du décès de l'assuré marié. Les primes payées par les employeurs seront ajoutées aux primes payées par les assurés eux-mêmes dans leur compte individuel et on en tiendra compte pour la fixation de la contribution moyenne.

La commission d'experts a établi trois échelles de rentes :

- la variante I, l'échelle la plus élevée ;
- la variante II, l'échelle moyenne ;
- la variante III, l'échelle la plus basse.

La variante I correspond aux subventions fédérales les plus élevées possibles, conformément à la Constitution fédérale dont l'article 34 *quater*, alinéa 5, a la teneur suivante :

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

Or, ce que les assurés et les employeurs paieront à raison de 4 % de leurs salaires fera environ, au total, 260 millions de francs par an à savoir :

les salariés	185 millions de francs
les artisans	54 millions de francs
les paysans	16 millions de francs
les personnes sans activité lucrative	5 millions de francs

Donc, le nontant maximum que l'on peut demander aux pouvoirs publics se monte à 260 millions de francs par an ; et pour la variante I, les rentes sont déterminées de telle façon que leur couverture financière demande en moyenne 520 millions par an :

260 millions aux assurés et aux employeurs
260 millions à la Confédération et aux cantons

Tous les calculs ont été effectués par l'Office fédéral des assurances sociales ; les experts n'ont pas eu l'occasion de les vérifier.

Les variantes II et III ont été établies dans la supposition que les assurés et employeurs paieront ensemble 260 millions de francs, mais que la Confédération et les cantons seront mis moins à contribution que dans la variante I.

Pour déterminer la rente viagère simple, on procède comme suit :

1. On détermine la contribution moyenne qui varie entre 12 francs et 1200 francs.

2. On distingue trois intervalles qui sont, pour la variante I (nous bornerons nos exemples à cette variante-là) :

12 francs — 150 francs
150 francs — 300 francs
300 francs — 1200 francs

Si la contribution moyenne est dans le premier intervalle, c'est-à-dire comprise entre 12 francs et 150 francs, la rente viagère simple est alors un montant fixe de

300 francs + 6 fois la contribution annuelle moyenne
 par exemple, pour une prime moyenne de 100 francs 300 francs
 plus 6 fois 100 francs 600 francs
900 francs

Si la contribution moyenne est dans le deuxième intervalle, c'est-à-dire comprise entre 150 francs et 300 francs, la rente viagère simple est alors un montant fixe de

900 francs + 2 fois la contribution annuelle moyenne
 par exemple, pour une prime moyenne de 200 francs 900 francs
 plus 2 fois 200 francs 400 francs
1300 francs

Si la contribution moyenne est dans le troisième intervalle, c'est-à-dire égale ou supérieure à 300 francs, la rente simple est constante et égale à 1500 francs.

Ces rentes sont indiquées dans le graphique I.

La rente minimum dans la variante I est de 372 francs, et la rente simple maximum qui sera obtenue si le salaire moyen a été de 7500 francs, de 1500 francs.

Le graphique I représente également les variantes II et III, avec quelques indications sur la manière de déterminer les rentes. La rente minimum

dans la variante II, est de 360 francs,
 dans la variante III, est de 300 francs.

Exemple :

Traitement de 4000 francs

Prime annuelle : 160 francs

Rente viagère simple :

Variante I	1220 francs (environ 30 % du traitement)
Variante II	1100 francs
Variante III	1000 francs (25 % du traitement)

Les trois tronçons de la ligne droite correspondent aux trois intervalles. La ligne droite qui part de l'origine des axes et sur laquelle figure l'indication « Tarifs d'assurances de groupes ($x = y = 19$) » représente le montant des rentes que l'on pourrait assurer à un citoyen marié dans l'assurance privée. Jusqu'à un salaire de 10.400 francs, les rentes fédérales sont supérieures aux rentes de l'assurance privée ; à partir de ce salaire, c'est l'inverse.

Ce graphique ne permet que la détermination de la rente viagère simple. Nous avons déjà vu que la rente pour un couple est de 160 % de la rente simple.

Rente min. pour un couple	600 francs
Rente max.	2400 francs

Exemple: (traitement de 4000 francs, prime de 160 francs.)

Pour un couple, variante I . . .	1952 francs (env. 50 % du trait.)
variante II . . .	1760 francs
variante III . .	1600 francs (40 % du trait.)

La rente de veuve est de
80 % de la rente simple min. 300 francs max. 1200 francs

La rente d'orphelins est
de 25 % de la rente simple . . . min. 180 francs max. 300 francs

La rente d'orphelins de père et
mère est de 40 % de la rente
simple min. 300 francs max. 480 francs

Les rentes aux survivants ne peuvent dépasser 90 % de la moyenne du revenu normal pendant les trois dernières années, cette réduction ne pouvant toutefois être, au maximum, que d'un tiers des rentes aux survivants.

* * *

Qu'en est-il de la génération actuelle, comprenant ceux qui ont dépassé 20 ans et qui constituent la période de transition ?

Cette génération est répartie en trois groupes :

Premier groupe : Les jeunes gens qui auront à payer des primes pendant plus de vingt ans. Ce sont ceux qui seront âgés de 21 à 45 ans. Autrement dit, si l'on admet que l'assurance entre en vigueur le 1^{er} janvier 1948, ceux qui sont nés entre 1902 et 1927 ;

Deuxième groupe : Ceux qui auront à payer des primes au moins pendant un an et au maximum pendant dix-neuf ans et dont l'âge est compris entre 46 et 64 ans ; ceux qui sont nés entre 1883 et 1901 ;

Troisième groupe : Ceux qui auront dépassé 65 ans et qui n'auront plus de primes à payer. Ce groupe comprend également les femmes qui sont déjà veuves et les enfants déjà orphelins lors de l'entrée en vigueur de l'assurance.

Ce premier groupe, soit ceux de 21 à 45 ans, pourront prétendre à des rentes complètes comme ceux qui auront payé pendant quarante-six ans.

Ceux du deuxième groupe, soit ceux de 46 à 64 ans, pourront prétendre à des rentes réduites, la réduction étant plus forte pour ceux qui n'ont payé qu'une seule prime que pour ceux qui en auront payé dix-neuf.

Ceux du troisième groupe, âgés de 65 ans et plus, ne paieront pas de primes. Tous les membres de ce groupe n'auront pas droit à des rentes. Ici intervient une solution qui rappelle l'assistance sociale plutôt que l'assurance. On considère en effet le critère du revenu. Les personnes de ce groupe qui disposent d'un revenu suffisant ne pourront pas prétendre à des rentes, et celles dont les ressources ne dépassent pas un certain chiffre, qui variera du reste suivant le lieu du domicile — s'il s'agit d'une ville, d'une localité

mi-urbaine ou d'une commune rurale — pourront prétendre à des rentes dont le montant lui aussi variera suivant le lieu du domicile. On pense que les deux tiers des vieillards, des veuves et des orphelins, qui constituent ce troisième groupe, toucheront des rentes, peut-être même les quatre cinquièmes. Pour les assurés habitant la ville, la rente de vieillesse simple sera, dans la variante I, de 750 francs, la rente pour un couple de 1200 francs, à condition que le revenu du couple avant le paiement de la rente ne dépasse pas 2400 francs.

* * *

Comment pourra-t-on tenir compte des caisses de pensions et des assurances de groupes existantes ou encore à créer ?

Etant donné l'importance qu'ont prises ces institutions, il est absolument nécessaire de leur donner la possibilité d'être incorporées dans l'assurance sociale. Parmi les salariés, un quart aujourd'hui sont déjà assurés auprès de caisses de retraite ou par des assurances de groupes.

La première possibilité à mentionner est la suivante : l'assurance fédérale ne joue que le rôle d'assurance complémentaire, les rentes fédérales venant s'ajouter aux rentes et, d'une manière générale, aux prestations garanties par les caisses de pensions. La prime payée par l'employé ou par l'ouvrier sera augmentée de 2 % de son salaire et celle de l'employeur également.

Il est probable que cette solution ne sera pas applicable partout, une augmentation de la prime d'assurance de 4 % — dont 2 % sont payés par l'employé et 2 % par l'employeur — pouvant devenir, à la longue, une charge supplémentaire trop lourde qui, à vrai dire, est supportée temporairement, aujourd'hui déjà, par les caisses de compensation.

On a imaginé alors les trois possibilités suivantes :

1. *Réassurance totale* : c'est la caisse de pensions qui, d'une part, paie à l'assurance fédérale 4 % des salaires à la place des employés et des employeurs et, d'autre part, qui bénéficie des rentes fédérales.

2. *Réassurance partielle* : on a objecté, avec raison, que cette réassurance totale n'était pas nécessaire pour un grand nombre

de caisses et surtout pas pour les assurances de groupes déjà réassurées auprès des sociétés privées d'assurances sur la vie. On a alors imaginé la possibilité de ne faire payer aux caisses de pensions que 12 francs par an à l'assurance fédérale et de ne les faire bénéficier alors que des rentes minima, celles qui correspondent précisément à une contribution annuelle moyenne de 12 francs, ces rentes minima comprenant également une part des subventions de la Confédération et des cantons.

3. Enfin, la troisième solution dite « Caisses de retraite reconnues, sans réassurance ». On admet la possibilité de dispenser les membres des caisses de pensions et les caisses de pensions elles-mêmes de payer 4 % des salaires. En pareil cas, les caisses de pensions ne pourront prétendre à aucune rente, et devront renoncer à toute subvention de la Confédération et des cantons.

Ces solutions rapidement esquissées ne donnent pas satisfaction à certaines caisses de retraite, ni aux compagnies d'assurances, pour la raison que les caisses de pensions ne peuvent intervenir que pour payer les primes, comme agences de l'assurance fédérale, sans qu'elles supportent elles-mêmes le risque de l'assurance. Certains projets sont encore à l'étude et la commission d'experts a l'intention de présenter encore un rapport complémentaire sur cette question, une des plus épineuses du projet et, techniquement, la plus difficile.

Il est du reste bien évident que n'importe quelle caisse de pensions ne pourra pas être considérée comme une agence de l'assurance fédérale. Il faudra qu'elle soit expressément reconnue comme telle et qu'elle satisfasse à certaines conditions dont la plus importante concerne les garanties à fournir. En outre, les passages d'une caisse de pensions à l'autre, les entrées, les sorties, soulèvent une série de problèmes que nous ne pouvons pas aborder. Il y a encore la question des membres des caisses de pensions dans les générations de début. Il y a les cantons qui ont introduit une assurance obligatoire, comme par exemple le canton de Bâle-Ville.

* * *

Qu'en est-il de la couverture financière ? Si la variante I est adoptée et que l'assurance débute le 1^{er} janvier 1948, les dépenses seront, d'après l'Office fédéral des assurances sociales,

en 1948	.....	de 180 millions de francs
en 1958	.....	de 367 millions de francs
en 1968	.....	de 565 millions de francs
en 1978	.....	de 701 millions de francs
en 1988	.....	de 702 millions de francs

Le total des dépenses ira en augmentant, à raison de 20 millions par an environ, pendant les trente premières années, pour les motifs suivants :

1. Le nombre des rentiers va augmenter par suite du vieillissement de la population et de l'amélioration de la mortalité. En 1970 environ, il y aura deux fois plus de vieillards qui toucheront des rentes qu'en 1948.

2. Au début, les rentes ne seront pas servies intégralement. Voici quel est le montant des dépenses annuelles moyennes et constantes (annuité perpétuelle) :

Variante I	.....	518-520 millions de francs
Variante II	.....	476 millions de francs
Variante III	.....	434 millions de francs

Le coût de la variante I est de 20 % plus cher que celui de la variante III. Le coût de la variante II est de 10 % plus cher que celui de la variante III.

Les frais à couvrir par les pouvoirs publics correspondent :

pour la variante I,	à 50 % des dépenses totales
pour la variante II,	à 45 % des dépenses totales
pour la variante III,	à 40 % des dépenses totales

Quant au deuxième graphique, *Différentes méthodes pour couvrir les frais*, il appelle les remarques suivantes :

La courbe noire montante donne le montant total des frais,

au début	180 millions de francs
en 1988	702 millions de francs

En outre, il faut considérer attentivement le trait horizontal : « Primes des assurés et des employeurs » à la hauteur de 260 millions de francs.

Nous avons quatre possibilités de couverture financière :

A. *Méthode des charges constantes*

Un trait horizontal à la hauteur de 520 millions de francs dont la moitié environ à la charge des assurés et de leurs employeurs, le reste à la charge des pouvoirs publics.

Cette méthode conduit à constituer un fonds de 5 milliards qui doit fournir, à partir de 1968, des intérêts annuels de 150 millions de francs.

Il est impossible de se figurer que la Confédération et les cantons puissent payer, dès le début, pour l'assurance fédérale, 260 millions par an.

B. *Méthode de la couverture des excédents de dépenses*

Au début, la Confédération n'aurait rien à payer, puis, à partir de 1956, chaque année, la différence des dépenses sur les recettes. C'est le système de la répartition des charges annuelles ; en 1978, il y aurait 440 millions de francs à la charge de la Confédération et des cantons.

Cette méthode, au contraire de la méthode A, est celle des charges croissantes.

Elle ne demande pas la constitution d'un fonds. Un petit fonds qui n'atteindrait pas 200 millions de francs serait constitué avec les excédents de recettes pendant les cinq premières années seulement.

C. Méthode de la part proportionnelle des frais

pour la variante I	.....	50 %
pour la variante II	.....	45 %
pour la variante III	.....	40 %

Au lieu de payer une somme constante de 260 millions de francs, les pouvoirs publics pourraient payer au début moins, à savoir la moitié de 180 millions, soit 90 millions de francs, puis, chaque année, la moitié des rentes payées ; on arriverait en 1978 à une somme de 350 millions de francs qui, ajoutée aux 260 millions de francs des assurés, ferait 610 millions de francs. Cette méthode *C* conduirait à la constitution d'un fonds de 2,5 milliards. Les intérêts de ce fonds sont représentés par la courbe *C*, au bas du graphique.

D. Méthode de la couverture graduelle des frais

Les actuaires peuvent établir toutes sortes de projets avec plus ou moins de paliers, de gradins ou d'escaliers, pour remplacer la ligne droite des charges constantes *A*, de telle sorte que la valeur actuelle des versements soit équivalente d'après les différentes méthodes.

C'est ainsi que, dans la méthode *D*, nous avons prévu de 1948 à 1967, 190 millions de francs ; de 1968 à 1977, 270 millions de francs, c'est-à-dire une augmentation brusque de 80 millions après vingt ans ; à partir de 1978, 330 millions de francs, c'est-à-dire une augmentation brusque de 60 millions après dix ans.

La commission chargée de l'examen financier des problèmes, dont le président est M. Klöti, de Zurich, conseiller aux Etats, s'est prononcée pour la méthode *D* qui conduit à la constitution d'un fonds de 3 milliards de francs au bout de vingt ans, et qui doit fournir à partir de 1968 des intérêts annuels de 90 millions de francs.

Du reste, ces quatre possibilités ne modifient pas le total des frais de l'assurance. Le système financier seul est différent. Il s'agit simplement d'une autre répartition des mêmes charges dans le temps.

Quant à la répartition des sommes de

190 millions pendant les vingt premières années,
 270 millions pendant les dix années suivantes,
 330 millions après trente ans,

entre la Confédération et les cantons, la commission propose une répartition de :

	millions de francs		
deux tiers à la charge de la Confédération .	127	180	220
un tiers à la charge des cantons	63	90	110

Du reste, la commission financière s'est prononcée catégoriquement pour la variante I, et elle pense pouvoir réaliser ce programme financier de la manière suivante :

Imposition du tabac, aujourd'hui 55 millions, demain 85 millions	
Monopole de l'alcool	5 millions
Intérêt du fonds des assurances de 236 millions	<u>7 millions</u>
	97 millions

Il manque 30 millions par an, pour les vingt premières années ;
 83 millions par an, pour les dix années suivantes ;
 123 millions par an, à partir de 1978.

Les experts financiers proposent d'instituer immédiatement — par une revision constitutionnelle — un impôt fédéral sur les masses successorales, qui rapporterait 30 millions de francs par an, ce qui suffirait pour les vingt premières années. A ce moment-là, les sommes que la Confédération se procure par la taxe sur le chiffre d'affaires — actuellement de 250 millions de francs par an — deviendraient libres, les dettes de guerre étant totalement ou partiellement amorties. Les experts financiers pensent que, dans tous les cas, il serait facile d'en distraire 53 millions par an à partir de 1968, puis 93 millions par an dès 1978.

Pour l'impôt sur les masses successorales, les experts financiers envisagent des taux relativement modérés :

les premiers	5.000 francs	libérés de cette taxe spéciale
pour	10.000 francs	1 %
pour	20.000 francs	1,5 %
pour	100.000 francs	3,2 %
pour	1.000.000 francs	6,1 %
pour	10.000.000 francs	9,1 %

Les experts estiment que ce plan financier n'apporterait pas de perturbations à l'amortissement de la dette de mobilisation. M. Albert Picot, conseiller national à Genève, qui n'a signé le rapport des experts financiers que sous certaines réserves, a demandé en particulier une clause dans la loi limitant, vis-à-vis de l'assurance sociale, la responsabilité financière de la Confédération aux impôts spécialement consacrés à ce but. Ce postulat est pleinement justifié. Il est en relation avec la manière dont sont garanties les rentes fédérales. Ces rentes ne pourront pas l'être au sens de la garantie qu'offrent les sociétés d'assurances sur la vie. En effet, les ressources des années futures pourront être sujettes à de grandes fluctuations. La loi est susceptible d'être modifiée sans qu'il puisse être question de droits acquis.

Le passage suivant permettra de comprendre dans quel esprit les experts financiers ont rédigé leur rapport ; citons-le intégralement :

« On se représente volontiers les impôts comme une somme d'argent que l'Etat enlève aux contribuables pour l'employer à des fins d'utilité publique. Cette manière de voir était peut-être justifiée au temps où l'Etat exerçait une fonction purement juridique, mais elle est dépassée aujourd'hui ; dans l'Etat moderne, chargé de veiller au bien-être des individus, l'impôt est essentiellement un moyen de répartition du revenu. L'Etat prend à l'un une part de son revenu pour le donner à d'autres sous forme de subventions, d'assistance aux nécessiteux et de versements aux assurances sociales. A une diminution du revenu chez l'un correspond une augmentation du revenu chez l'autre ; il y a échange de

revenus, celui du pays dans son ensemble restant le même. Cette conception, qui est irréprochable du point de vue social, a en outre des avantages économiques. L'augmentation du pouvoir d'achat des classes inférieures obtenue de la sorte mène à un développement de la consommation et permet, en temps de crise, d'accroître les débouchés de l'agriculture et de l'industrie. L'imposition plus poussée gêne, il est vrai, la formation de nouveaux capitaux dans les milieux possédants ; cet inconvénient est compensé par une plus grande formation de capitaux dans les classes inférieures. »

* * *

Quant à l'organisation de l'assurance sociale, nous pouvons être brefs. La réalisation du projet est basée sur le système de la compensation. On utilise les caisses de compensation créées par les associations et les caisses cantonales, ainsi que les organisations d'assurances officielles ou privées reconnues. Les associations d'employés pourront avoir leur mot à dire dans l'administration de ces caisses, sans toutefois que la gestion paritaire soit obligatoire. Les caisses de compensation percevront auprès de leurs membres, en plus de la contribution de 2 % du salaire payée par l'employeur, des cotisations spéciales pour couvrir les frais d'administration. Si ces cotisations spéciales ne devaient pas suffire, les frais d'administration non couverts devraient l'être par les associations elles-mêmes ou par les cantons.

* * *

Notre rôle d'expert était de vous faire un exposé du projet dans ses grandes lignes pour vous permettre d'en juger la portée. Le Conseil fédéral attend des grandes associations économiques et des partis politiques de notre pays qu'ils présentent leurs remarques, leurs critiques ou leur approbation, avant de rédiger un message aux Chambres fédérales, message auquel sera annexé le projet de loi. Il me semble que les grandes questions que devront trancher les politiciens, les économistes, les spécialistes en matière d'impôts, sont les suivantes ; nous en énumérerons quinze :

A. *Le système des cotisations*

1. Est-il indiqué de fixer à 2 % du salaire la contribution mise à la charge de l'employeur ? L'économie privée peut-elle assumer cette contribution ainsi qu'une cotisation spéciale pour couvrir les frais d'administration, alors qu'elle est déjà grevée ou sera grevée d'autres charges sociales (versement d'indemnités pendant le service militaire du temps de paix, assurance-chômage, allocations familiales, éventuellement assurance invalidité, assurance maladie et accidents, caisses de pensions, etc.) ?

2. Les cotisations que les assurés ne sont pas en mesure d'assumer sont mises à la charge des communes et des cantons. Quelle sera la portée financière de ces nouvelles charges ? Les cantons et les communes pourront-ils les assumer ?

3. Estimez-vous indiqué le mode de calcul des cotisations mises à la charge des personnes exerçant une activité professionnelle indépendante ? La cotisation des assurés exerçant une activité professionnelle indépendante et n'appartenant pas à l'agriculture doit-elle être calculée sur la base du revenu imposable ou sur la base des possibilités de rendement de l'entreprise ?

4. Est-il indiqué d'exiger des assurés ayant un revenu élevé le versement de cotisations ayant un caractère social et n'exerçant aucune influence sur le montant de leurs rentes ?

Est-il indiqué de fixer un maximum de cotisation, à savoir une cotisation correspondant à un salaire de 30.000 francs ? Y a-t-il lieu au contraire de fixer un maximum inférieur ou supérieur ?

B. *Le système des rentes*

5. Est-il indiqué, comme l'a fait la commission des experts, d'adopter comme base de la rente la cotisation annuelle moyenne de l'assuré, telle qu'elle ressort du compte individuel établi pour chaque assuré, et dont l'établissement exigera nécessairement un travail administratif considérable ?

6. Est-il en particulier indiqué de prévoir un maximum de la rente dès que la cotisation annuelle moyenne a atteint un montant déterminé ? Au contraire, chaque assuré doit-il avoir droit au moins à la rente correspondant à ses cotisations ?

7. Laquelle des trois variantes I, II, III prévues pour les rentes doit-elle être adoptée ? Y aurait-il lieu d'envisager une autre échelle des rentes ?

C. *La génération transitoire*

8. Pour les assurés ayant déjà atteint l'âge de 65 ans au moment de l'entrée en vigueur de l'assurance vieillesse et survivants, la commission d'experts a prévu que leurs rentes seraient fixées en tenant compte de leurs revenus ; elle envisage des rentes différentes suivant que les assurés sont domiciliés dans des régions urbaines, mi-urbaines ou rurales. Cette solution vous paraît-elle justifiée ? Les pensions non contributives prévues en faveur de la génération transitoire vous paraissent-elles justifiées par rapport à celles des générations plus jeunes ? Devraient-elles être majorées ou au contraire réduites ?

D. *Les institutions d'assurance existantes et futures*

9. Est-il indiqué de ne pas tenir compte des polices d'assurance conclues par les particuliers ?

10. Les propositions présentées par la commission d'experts pour tenir compte des institutions d'assurance existantes et futures vous paraissent-elles suffisantes ?

E. *Le financement*

11. Le système de financement selon la méthode des paliers aurait pour effet de permettre la constitution, pendant une première période de vingt ans, d'un fonds de 3 milliards de francs. Cette solution vous paraît-elle indiquée et quelle serait la répercussion de ce système sur le marché des capitaux ?

12. Est-il possible de prévoir, pour le financement de l'assurance vieillesse et survivants, une participation aussi forte des cantons que celle envisagée par la commission d'experts du Département fédéral des finances ?

13. Est-il indiqué de prévoir, pour le financement de l'assurance vieillesse et survivants, un impôt fédéral sur les masses successorales ? Y a-t-il lieu de renoncer à cet impôt ou, dans le cas contraire, l'article constitutionnel nécessaire pour son introduction doit-il être soumis au peuple avant la mise sur pied de l'assurance vieillesse et survivants ?

14. Ne serait-il pas possible d'envisager un rendement supérieur de l'impôt sur le tabac et l'alcool ? Rappelons à ce sujet que l'imposition des eaux-de-vie ne rapporte que 5 millions par an.

F. *Le fonctionnement*

15. Est-il indiqué d'organiser l'assurance vieillesse et survivants sur la base de la compensation telle qu'elle a été introduite dans le régime des allocations pour perte de salaire et de gain pendant le service actif ?

* * *

Chacune de ces questions est importante et grosse de conséquences. Il faut recommander avec beaucoup d'insistance aux organisations responsables d'examiner chacune d'entre elles avec objectivité, avec le désir sincère de mettre sur pied une œuvre sociale qui est devenue nécessaire.

D'une manière générale, les solutions prévues dans les rapports des experts sont raisonnables ; mais toutes ne le sont pas, par exemple celle qui concerne la constitution d'un fonds de 3 milliards. Nous continuons à croire que l'assurance sociale peut être réalisée sans qu'un fonds aussi considérable soit constitué. Un fonds de cette importance est contraire au développement libre, normal, de l'économie privée.

Nous nous permettons de vous rappeler la résolution très sage de la Société suisse d'utilité publique qui estime que la question de l'assurance vieillesse et survivants ne doit pas être considérée en soi seulement, mais avec les autres problèmes à résoudre, tels que les allocations familiales, ainsi que dans ses effets sur la politique financière de la Confédération, des cantons et des communes.

La solution étudiée par les commissions d'experts est entièrement nouvelle. C'est une solution suisse ; nous n'avons pas copié

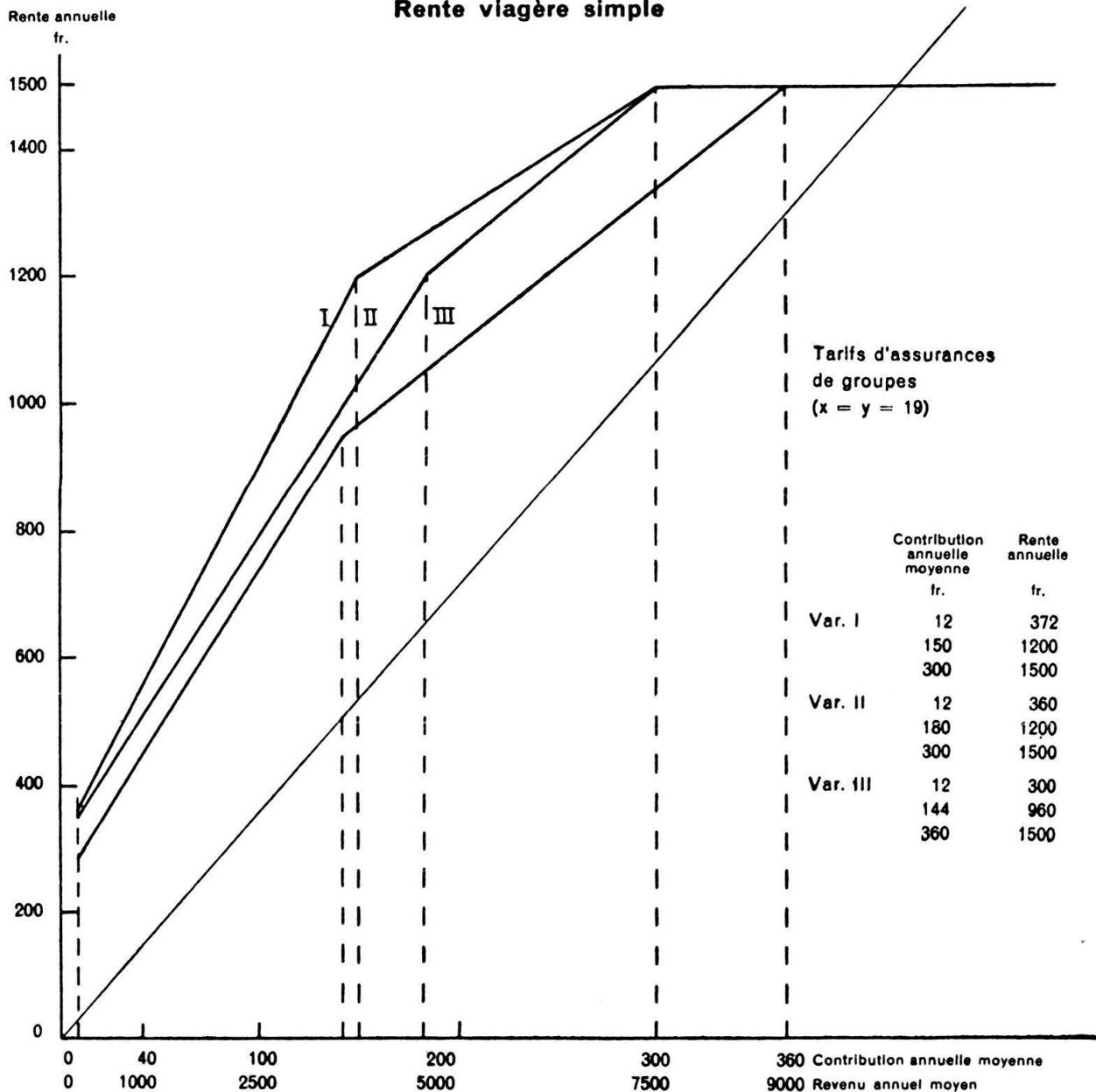
le Plan Beveridge. En présence de l'alternative, d'une part une solution simple ou même simpliste, comme par exemple la même prime et la même rente pour tous, presque sans rouages administratifs ou, d'autre part, une solution raisonnable, au risque de conduire à une certaine bureaucratie et à une certaine paperasserie, la commission d'experts a opté pour la deuxième possibilité qui est peut-être davantage la méthode suisse. Il est impossible à la fois de tenir compte de la grande diversité qui fait la force de notre patrie et de prévoir des solutions trop simples.

Nous avons confiance que la loi qui sortira des différents examens et des diverses études sera conforme aux aspirations de notre peuple et que, si le referendum est demandé, les citoyens pourront l'accepter.

Nous croyons que l'évolution de l'ordre social oblige l'Etat à venir en aide aux vieillards, aux veuves et aux orphelins. Mais nous savons aussi que cette obligation a pour contrepartie le devoir de tous les citoyens de faire tout ce qui dépend d'eux pour ne pas tomber par leur faute ou par leur imprévoyance à la charge de la communauté, ou à celle de leur famille. L'initiative de chacun, basée sur le sentiment de responsabilité vis-à-vis des siens, est infiniment plus puissante pour soulager toutes les misères humaines que la législation sociale la plus parfaite.

Emile MARCHAND.

GRAPHIQUE I
Rente viagère simple



Calcul de la rente annuelle

	Contribution annuelle moyenne fr.	Rente annuelle fr.
Var. I	12 — 150	300 + 6 fois la contribution annuelle moyenne
	150 — 300	900 + 2 fois la contribution annuelle moyenne
	300 — 1200	1500
Var. II	12 — 180	300 + 5 fois la contribution annuelle moyenne
	180 — 300	900 + 2,5 fois la contribution annuelle moyenne
	300 — 1200	1500
Var. III	12 — 144	240 + 5 fois la contribution annuelle moyenne
	144 — 360	600 + 2,5 fois la contribution annuelle moyenne
	360 — 1200	1500

GRAPHIQUE II
Différentes méthodes pour couvrir les frais — Variante I

