

FEUILLE FÉDÉRALE

105^e année

Berne, le 21 mai 1953

Volume II

Paraît, en règle générale, chaque semaine. Prix 30 francs par an; 16 francs pour six mois, plus la taxe postale d'abonnement ou de remboursement
Avis: 50 centimes la ligne ou son espace; doivent être adressés franco
à l'imprimerie des Hoirs C.-J. Wyss, société anonyme, à Berne

6439

MESSAGE

du

Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale relatif à un projet de loi modifiant celle sur l'assurance-vieillesse et survivants

(Du 5 mai 1953)

Monsieur le Président et Messieurs,

Nous avons l'honneur de vous soumettre, avec le présent message, un projet de loi modifiant la loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants.

PREMIÈRE PARTIE

INTRODUCTION

A. La situation générale actuelle

I

La loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants a été modifiée une première fois par la loi du 21 décembre 1950, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1951. Cette revision tendait à mettre fin à certaines situations pénibles apparues durant les premières années d'application de l'assurance, mais elle ne devait pas apporter de changements à la structure du système ni sortir du cadre des ressources que les estimations alors possibles permettaient d'admettre. Les données à disposition étaient encore insuffisantes pour porter un jugement définitif sur la situation financière. Il était donc nécessaire d'observer une grande prudence à l'égard de toute proposition qui aurait entraîné des charges financières d'une certaine importance. Cela explique aussi le renvoi d'une série de propositions d'amendements, bien qu'une partie de ces amendements eussent été légitimes.

II

Lorsqu'à fin 1951 on connut les résultats du premier bilan technique de l'assurance-vieillesse et survivants établi — au 31 décembre 1950 — qui faisait apparaître un excédent d'actif appréciable, un grand nombre de propositions de revision furent à nouveau formulées. Mentionnons les motions déposées, au Conseil national, par MM. Gysler (3 octobre 1951), Guinand (17 mars 1952) et Muret (17 mars 1953), les postulats présentés, au Conseil national, par MM. Bratschi (17 décembre 1951), Munz (19 mars 1952), de Courten (4 juin 1952), Masina (23 septembre 1952), Meister (24 septembre 1952), Nicole (19 mars 1953) et, au Conseil des Etats, par M. Fricker (18 mars 1953), ainsi que les questions posées par MM. les conseillers nationaux Schwendener (17 septembre 1951) et Georges Borel (10 mars 1953). Citons encore l'initiative présentée aux chambres fédérales le 13 mars 1952 par le canton du Valais; cette initiative se fonde sur une motion acceptée à l'unanimité par le Grand Conseil du canton du Valais et ainsi libellée:

En conformité des dispositions de l'article 93 de la constitution fédérale, le canton est invité à intervenir auprès des autorités de la Confédération pour l'amélioration des rentes minima de l'assurance-vieillesse et survivants.

Cette modification doit être apportée pour tenir compte notamment:

- a. Du renchérissement de la vie depuis l'institution de l'assurance-vieillesse et survivants;
- b. Du rendement supérieur aux prévisions des cotisations perçues par les caisses;
- c. De l'abondance des capitaux sur le marché national;
- d. De la nécessité d'améliorer les rentes minima afin de permettre aux assurés économiquement faibles d'être à l'abri de la gêne et de la misère.

Les vœux les plus divers, enfin, ont été exprimés dans des requêtes émanant du conseil exécutif de la ville de Zurich (du 30 mai 1952), de plus de 20 partis politiques et institutions sociales, ainsi que de nombreux particuliers.

III

Selon l'article 92 de la loi, chaque bilan technique doit faire l'objet d'un rapport à la commission fédérale de l'assurance-vieillesse et survivants, et cette commission doit présenter au Conseil fédéral ses propositions quant aux mesures qu'il lui paraîtrait utile de prendre, après examen du bilan. Le 12 mars 1952, la commission décida, après une discussion approfondie et à la majorité des voix, de proposer au Conseil fédéral d'utiliser l'excédent apparaissant au bilan technique. Au cours de la même séance, la commission exprima l'avis que cet excédent devrait être employé exclusivement à l'amélioration de l'assurance-vieillesse et survivants et repoussa en conséquence les propositions tendant à utiliser l'excédent d'actif à d'autres fins (notamment à l'institution de l'assurance-invalidité) ou à réduire la contribution des pouvoirs publics à l'assurance-vieillesse et survivants. Dans

ses séances des 5 septembre 1952, 21 novembre 1952 et 25 février 1953, la commission mit au point ses propositions au Conseil fédéral.

Un avis fondamentalement opposé à l'utilisation de l'excédent d'actif est exprimé, en revanche, dans un rapport du 2 juillet 1952 de la conférence des directeurs cantonaux des finances, qui demande au Conseil fédéral « de ne pas donner suite pour le moment aux demandes d'amélioration des prestations versées par l'assurance ». Nous exposerons notre point de vue à ce sujet sous lettre D ci-après.

B. La situation financière de base

La situation financière initiale ne ressort pas du compte annuel d'exploitation. Elle n'est révélée que par le bilan technique. Dans ce dernier apparaissent, en tant qu'actifs, les avoirs disponibles ainsi que la valeur actuelle des recettes présumées, et, comme passifs, la valeur actuelle des engagements futurs de l'assureur. La confrontation de l'actif et du passif permet, après conversion des valeurs actuelles en « annuités perpétuelles », d'établir à longue échéance un budget moyen de l'assurance. Elle renseigne en outre sur la situation financière de l'assurance, en d'autres termes, elle montre si cette situation se présente ou non dans un état d'équilibre.

Deux fois déjà, de tels bilans techniques furent établis pour l'assurance-vieillesse et survivants fédérale, une première fois avant son introduction, en l'année 1947 (cf. « L'équilibre financier de l'assurance-vieillesse et survivants », rapport de l'office fédéral des assurances sociales du 7 juin 1947), et une seconde fois après les trois premières années d'assurance, à fin 1950. Ce dernier bilan technique fut établi par l'office fédéral des assurances sociales en application de l'article 92, 1^{er} alinéa, de la loi, et publié comme annexe au rapport sur l'assurance-vieillesse et survivants fédérale durant l'année 1950. Les bases techniques retenues pour son élaboration, de nature démographique, économique et financière, furent mises au point conformément aux directives arrêtées par la sous-commission pour le bilan technique de la commission fédérale de l'assurance-vieillesse et survivants.

L'établissement d'un bilan technique après trois années d'assurance s'imposait, car les évaluations effectuées en 1947 l'avaient été en partie sur des bases théoriques, qui devaient pouvoir être vérifiées sans tarder à l'aide des résultats numériques d'observation. En effet, l'évolution des salaires et des autres revenus du travail avait entraîné des recettes de cotisations dépassant celles qui avaient été prévues et dont la portée sur le plan actuariel devait être évaluée. De plus, il fallait enregistrer aussi les répercussions financières de la première révision de la loi au 1^{er} janvier 1951, ainsi que celles de la conclusion de conventions internationales, répercussions dont il n'avait pas été tenu compte à l'origine.

I. Les résultats du bilan technique

1. Considérant les éléments de calcul sujets à d'importantes fluctuations, on avait examiné lors de l'établissement du bilan technique les conséquences de diverses variantes. Alors déjà, on avait admis un taux technique d'intérêt allant de 2 à 4 pour cent; quant au niveau des cotisations, qui évolue proportionnellement à la somme des revenus du travail, son influence a été étudiée pour des sommes annuelles moyennes de cotisations allant de 380 à 640 millions de francs, ce qui correspond à une variation du total annuel des revenus du travail pour l'ensemble de la Suisse de 9,5 à 16 milliards de francs.

Sur la base des expériences faites au cours des trois premières années d'assurance, le rapport concernant le bilan technique à fin 1950 a mis l'accent sur les résultats d'une variante moyenne (taux d'intérêt de $2\frac{3}{4}\%$, niveau annuel des cotisations de 430 millions de francs), qui implique un excédent d'actif dont la moyenne annuelle serait d'environ 40 millions de francs, soit à peu près de 5 pour cent des engagements futurs.

Depuis lors, les résultats des comptes des exercices 1951 et 1952 ont été connus. Il en ressort que s'il faut maintenir le taux d'intérêt de $2\frac{3}{4}$ pour cent, on peut escompter sans crainte un niveau de cotisations de 460 millions de francs. Rappelons que la notion de niveau annuel des cotisations implique un montant théorique servant uniquement de base de départ pour l'établissement de la somme annuelle effective des cotisations, et qu'elle ne se rapporte qu'aux cotisations de l'ensemble de la population résidente, dans l'hypothèse d'un degré d'occupation normal. Il doit cependant être en plus tenu compte de l'augmentation naturelle de l'effectif des cotisants ainsi que des recettes supplémentaires occasionnées par un degré d'occupation accru et par l'arrivée de main-d'œuvre étrangère. De la sorte, la somme annuelle effective des cotisations se monte à un total de 10 à 20 pour cent supérieur au montant théorique fixé. Pour un niveau de cotisations de 460 millions de francs, la somme correspondante inscrite dans le bilan technique s'élève à environ 520 millions de francs par an. Ces estimations se rapprochent sensiblement plus de la réalité que les premières hypothèses mentionnées qui portaient d'un niveau de 430 millions de francs. C'est la raison pour laquelle l'office fédéral des assurances sociales a pris en compte dans son rapport sur l'exercice de 1951, au titre de variante principale pour le bilan technique, un niveau de cotisations de 460 millions de francs, c'est-à-dire une somme annuelle moyenne correspondante de 520 millions de francs, ainsi qu'un taux d'intérêt de $2\frac{3}{4}$ pour cent. La somme des revenus du travail correspondant à ce niveau annuel des cotisations s'élève à 13 milliards de francs par année et représente pour les hommes un revenu annuel moyen du travail de 6200 francs, alors que pour les femmes ce dernier atteint à peine 3000 francs par an.

Les bases de calcul considérées présentent les marges de sécurité nécessaires et tiennent compte, en particulier, de l'éventualité d'une dimi-

nution temporaire des recettes de cotisations due à des crises économiques, attendu que le degré d'occupation élevé d'aujourd'hui n'a pas été escompté par la suite.

2. On observera aux tableaux 7 et 8 de l'annexe, de même qu'au graphique n° 4, comment se présentent les budgets annuels de l'assurance dans les nouvelles hypothèses adoptées. Le bilan technique correspondant à fin 1951 apparaît au tableau 10 (situation financière de base) de l'annexe. Il présente un excédent d'actif s'élevant

- en valeur actuelle, à 2564,5 millions de francs
- en « annuité perpétuelle » (moyenne annuelle technique), à 69,6 millions de francs
- en pour-cent des engagements futurs, à 9 pour cent.

La commission fédérale de l'assurance-vieillesse et survivants a pris pour base de ses propositions la situation financière de départ qui vient d'être décrite. C'est sur cette dernière également que se fondent les propositions de modification qui suivent. On ne saurait assumer la responsabilité de prendre en compte un excédent d'actif supérieur à 69,6 millions de francs par an. Vu l'état actuel des conditions démographiques et économiques, cet excédent doit être considéré comme un maximum.

II. La provenance de l'excédent d'actif

La présence d'un excédent d'actif est exclusivement imputable à l'évolution des prix et des salaires depuis les évaluations de l'année 1947. Pour ces dernières, on avait admis une variante centrale du bilan technique accusant un niveau de cotisations de 340 millions de francs par an, avec lequel l'assurance se trouvait en équilibre. Ce montant correspond à peu près aux salaires les plus élevés d'avant-guerre, majorés d'environ 30 pour cent. La variante principale retenue maintenant se fonde sur un niveau de 460 millions de francs, soit de 35 pour cent supérieur à celui de 340 adopté auparavant. On devrait pouvoir aujourd'hui s'attendre que l'excédent d'actif correspondant s'élèvera à 35 pour cent et non pas seulement à 9 pour cent (cf. chiffre I). La différence entre ces deux pourcentages s'explique par l'augmentation automatique des rentes ordinaires due au changement du niveau des cotisations, la cotisation annuelle moyenne de chaque assuré marquant également un accroissement moyen de 35 pour cent. Elle provient également du changement des bases démographiques de calcul (en particulier la prolongation de la durée moyenne de vie), des contributions des pouvoirs publics, dont les montants fixes ne suivent pas automatiquement l'évolution des salaires et représentent plus d'un tiers des recettes de l'assurance, ainsi que de la première révision de la loi au 1^{er} janvier 1951 et des conséquences financières des conventions conclues en matière d'assurances sociales.

En choisissant les points dont la revision peut être envisagée, il faudra veiller à retenir en premier lieu ceux qui se trouvent en connexion directe avec l'évolution des prix et des salaires.

C. Les demandes de revision

I. Demandes dont les répercussions financières sont d'une certaine importance

Nous donnons ci-après un aperçu des principales propositions qui ont été avancées quant à l'affectation de l'excédent d'actif, sans toutefois mentionner les suggestions qui poursuivent un but étranger à l'assurance-vieillesse et survivants, comme par exemple l'introduction de l'assurance-invalidité. Nous avons distingué, d'une part, les requêtes dont la réalisation entraînerait une diminution des recettes et, d'autre part, celles qui engendreraient une augmentation des dépenses. Lorsque la teneur de la demande de revision était suffisamment précise pour permettre d'en évaluer les répercussions financières, ces dernières ont été chaque fois indiquées entre parenthèses, sous forme de moyennes annuelles.

1. Demandes de revision ayant pour conséquence une diminution des recettes

Supprimer l'obligation de verser des cotisations après l'âge de 65 ans accomplis (20 millions de francs); supprimer cette obligation avant l'accomplissement de la 20^e année (19 millions de francs); réduire les cotisations versées par les personnes de condition indépendante; diminuer les contributions dues par les pouvoirs publics.

2. Demandes de revision ayant pour conséquence une augmentation des dépenses

Élever le montant des rentes; élever à nouveau ou supprimer, totalement ou partiellement, les limites de revenu mises à l'obtention des rentes transitoires; fondre les régions rurales et mi-urbaines en matière de rentes transitoires (4 millions de francs); abaisser de cinq ans la limite d'âge donnant droit aux rentes pour femmes seules (60 millions de francs); accroître de cinq nouvelles années la différence d'âge, actuellement de cinq ans, séparant les conjoints et prévue pour l'octroi des rentes de vieillesse pour couples (13 millions de francs); abandonner, pour les veuves, les rentes partielles (17 millions de francs); améliorer la situation des veuves et des femmes mariées sans activité lucrative; mettre à la charge du fonds de compensation les dépenses de la Confédération qui découlent de l'application de l'assurance (3 millions de francs).

Même si l'on fait abstraction des propositions dont les conséquences financières peuvent varier, « l'inventaire des *desiderata* » conduit à un montant annuel moyen de 136 millions de francs. En ajoutant à cette somme 46 millions pour tenir compte d'une augmentation moyenne d'environ 6 pour cent des rentes, on constate que les demandes de revision coûteraient à l'assurance pour le moins 182 millions, alors que l'excédent d'actif disponible est de 70 millions à peine.

II. Autres demandes

D'autres suggestions qui n'ont aucune répercussion financière — ou n'ont que des répercussions négligeables — ont été formulées lorsque fut prévue une deuxième revision de la loi. Nous donnons ci-dessous un aperçu des propositions les plus importantes, classées par matières :

1. Cotisations

Poser dans la loi le principe que les cotisations arriérées peuvent être remises sous certaines conditions; faire abstraction du revenu provenant de vergers, vignes ou forêts, lors du calcul des cotisations dues par un propriétaire qui n'est pas agriculteur et ne dirige pas lui-même son exploitation; renoncer à ajouter au revenu d'un assuré de condition indépendante les cotisations personnelles versées par lui; introduire une nouvelle délimitation entre « actifs » et « non actifs »; reviser les dispositions sur la prescription des créances résultant de cotisations non payées.

2. Rentes

Faciliter aux femmes mariées l'accès au bénéfice des rentes ordinaires de vieillesse simples; simplifier le calcul des rentes; ne plus faire abstraction des années présentant les cotisations les plus basses; supprimer la réduction de la rente pour cause de durée incomplète du versement des cotisations ou modifier le système de réduction.

3. Organisation

Simplifier la tenue des comptes individuels de cotisations; poser des conditions plus sévères pour la création de caisses de compensation professionnelles; mettre sur le même pied les caisses de compensation professionnelles et cantonales en ce qui concerne les frais d'administration.

D. Le point de vue du Conseil fédéral au sujet de la revision de la loi

I. Considérations de principe

1. Nous sommes d'avis que l'excédent d'actif doit être utilisé et non pas capitalisé. Si l'on procédait différemment, les recettes de l'assurance dépasseraient de plus en plus ses dépenses. Du fait de la capitalisation et des

intérêts composés, l'excédent d'actif augmenterait sans cesse, pour doubler au cours de ces vingt-cinq prochaines années. Il en résulterait en outre — ce qui devrait être évité pour des raisons d'ordre économique — un accroissement beaucoup trop rapide du fonds de compensation. Les dispositions légales en vigueur ne permettent aucune mesure quelconque pour résorber l'excédent d'actif, car les recettes et les dépenses sont en principe exactement fixées: or l'assurance-vieillesse et survivants serait en mesure de remplir toutes les obligations que lui impose actuellement la loi, même avec des recettes inférieures de 69,6 millions annuellement. Pour ces raisons déjà, nous estimons nécessaire de réviser prochainement la loi. Une telle nécessité résulte également du fait que l'opinion publique ne comprendrait pas que l'excédent d'actif reste inutilisé et qu'on ne profite pas des possibilités offertes pour améliorer l'assurance sur quelques points où cela s'impose du point de vue social et pour éliminer ou du moins atténuer certaines rigueurs existant encore.

Dans ces conditions, il faut faire passer au second plan nos hésitations à réviser la loi pour la deuxième fois déjà, après six ans seulement d'application. Ces hésitations proviennent du fait que la période d'introduction de l'assurance-vieillesse et survivants, comparée à la durée illimitée de l'assurance, est encore très courte et que des révisions trop fréquentes de cette loi en compliquent l'application et nuisent à la sécurité juridique; il faut, à notre avis, tenir compte de ces circonstances en limitant cette révision au nécessaire et en évitant toute modification dont les conséquences ne seraient pas exactement prévisibles dans leur ensemble. Pour ces raisons, nous avons écarté une série de vœux qui, en partie tout au moins, pouvaient, comme tels, paraître entièrement justifiés.

2. La conférence des directeurs cantonaux des finances est d'avis qu'il ne faut pas tenir compte pour le moment des vœux tendant à améliorer les prestations de l'assurance; elle justifie son point de vue en alléguant notamment le défaut actuel de financement des contributions dues à l'assurance-vieillesse et survivants par les pouvoirs publics durant les deuxième et troisième étapes. La conférence des directeurs cantonaux des finances relève que, pour plusieurs cantons, le financement de la première étape a déjà été difficile, de sorte qu'il a fallu créer une péréquation financière (art. 106 de la loi). Elle continue en ces termes:

Pour la deuxième étape et la nouvelle augmentation des contributions, le financement n'est nullement assuré. Que faire s'il faut faire face à ces dépenses dans une période de dépression économique? Une élévation des contributions dues par l'économie ne rencontrerait alors pas moins de difficultés. On doit se demander dans ces conditions ce qu'il adviendrait de l'assurance-vieillesse et survivants si les pouvoirs publics n'arrivaient plus à verser entièrement les contributions accrues exigées par la loi à partir de 1968 et de 1978.

Se référant aux nombreuses demandes tendant à l'élévation des rentes, la conférence des directeurs cantonaux des finances écrit:

Cette situation ne nous laisse pas sans inquiétude. Nous avons l'impression que de nombreuses personnes se font des illusions sur la situation financière de l'assurance-vieillesse et survivants, surtout depuis la parution du rapport de l'office fédéral des assurances sociales. Notre conférence a donc senti la nécessité d'examiner la situation d'une manière approfondie et de connaître les points de vue des gouvernements cantonaux en prenant contact avec eux. Ceux-ci, à quelques rares exceptions près, approuvent la décision prise par notre conférence d'inviter instamment les autorités fédérales à renoncer pour le moment à utiliser l'excédent technique du fonds de compensation de l'assurance-vieillesse et survivants.

D'après les renseignements fournis par le président de la commission d'experts instituée par vos soins (M. Ackermann, ancien directeur du service d'études et de statistique de la banque nationale) on peut admettre — nous le relevons en passant — qu'il n'existe aucun motif péremptoire relatif au marché des capitaux pour éliminer sans délai l'excédent d'actif du fonds de compensation.

En accord avec les gouvernements cantonaux dont nous venons d'exposer le point de vue, nous vous prions instamment de ne pas donner suite pour le moment aux demandes d'amélioration des prestations versées par l'assurance. Si, contrairement à notre avis, les efforts tendant à améliorer aujourd'hui déjà les rentes devaient l'emporter, on serait en droit d'attendre qu'aujourd'hui déjà également soit indiquée la manière d'assurer le financement des contributions accrues mises à la charge des pouvoirs publics dès 1968. Nous ne voyons toutefois pas comment la Confédération pourrait élucider cette question avant que la réforme des finances fédérales, qui doit être accomplie en 1954, ait pris corps. Celle-ci peut avoir certaines répercussions sur les finances des cantons: le financement de leurs contributions à l'assurance-vieillesse et survivants ne manquera pas d'en être influencé. En outre, il se posera des questions délicates de péréquation financière entre Confédération et cantons et entre cantons.

C'est lors de la discussion de ces problèmes seulement qu'il apparaîtra clairement à chacun que les excédents calculés actuellement n'existent en réalité pas encore et n'existeront en fait jamais si les problèmes de financement exposés ci-haut ne peuvent pas être résolus ou ne peuvent l'être que d'une manière insuffisante. Milite également en faveur d'une attitude d'attente le fait qu'une telle attitude permet de mettre fin le plus simplement possible à un marchandage attristant autour d'un excédent comptable problématique.

Nous savons bien que les assurés se soucient plus d'augmenter leurs rentes que de savoir comment les pouvoirs publics feront pour payer leurs contributions à l'assurance-vieillesse et survivants. Il ne faut toutefois pas oublier que l'assurance-vieillesse et survivants, qui englobe l'ensemble de la population, ne peut être considérée pour elle seule; la solidarité sociale très marquée qu'elle impose ne saurait être réalisée sans la coopération de l'Etat. L'assurance-vieillesse et survivants et les assurés ont tout intérêt à ce que leurs exigences restent proportionnées avec la capacité financière des cantons.

Nous sommes bien conscients du fait que le financement des contributions des pouvoirs publics durant les deux prochaines étapes n'est pas assuré pour le moment. Cependant, suivre l'avis des directeurs cantonaux des finances signifierait remettre sur le tapis tout le problème du financement de l'assurance-vieillesse et survivants. Nous estimons qu'il ne faut actuellement en aucun cas toucher cette question. Le plan de financement établi dans la loi, et notamment la répartition des charges entre assurés et pouvoirs publics, résulte d'un compromis longuement disputé et obtenu

avec peine. Tenter de s'écarter de ce compromis en invoquant l'excédent d'actif entraînerait de grandes divergences. Nous pensons donc que, pour le moment du moins, il ne faut pas remettre en question le plan de financement tel qu'il est prévu dans la loi. En outre, se rallier au point de vue des directeurs cantonaux des finances équivaldrait à renoncer à toute amélioration de l'assurance; en effet, les problèmes soulevés par la conférence des directeurs cantonaux des finances ne sauraient être résolus dans un temps rapproché. Nous sommes donc d'avis que l'excédent d'actif existant actuellement doit être utilisé sans égard à la question du financement des deux prochaines étapes. Nous sommes convaincus que cet excédent doit servir à améliorer les prestations versées par l'assurance; l'opinion publique ne comprendrait certainement pas qu'il soit capitalisé afin de décharger ultérieurement les pouvoirs publics. Contrairement à l'opinion des directeurs cantonaux des finances, nous sommes d'ailleurs d'avis que, pour des raisons d'économie nationale, il n'est pas désirable d'accroître plus encore le fonds de compensation en capitalisant les excédents d'actif. Nous renvoyons à ce que nous disons à ce propos sous chiffre II, 1, lettre b, ci-après, et à la fin de la troisième partie.

II. Directives pour choisir les points à reviser

Ainsi que nous l'avons déjà mentionné, les demandes de révision entraîneraient pour l'assurance-vieillesse et survivants une dépense supplémentaire moyenne d'au moins 182 millions de francs par an, alors que l'excédent d'actif disponible atteint à peine 70 millions. Cela signifie que seules certaines propositions pourront être prises en considération et que la réalisation des autres, aussi justifiées soient-elles, devra forcément être différée. Nous nous sommes efforcés, avec la commission fédérale de l'assurance-vieillesse et survivants, de faire un choix parmi les requêtes de telle façon qu'il soit possible de tenir judicieusement compte de tous les intérêts. A cet égard, les critères suivants ont été déterminants:

1. Pour choisir parmi les requêtes, nous nous sommes avant tout laissé guider par des considérations de politique sociale et de technique financière.

a. Les raisons relevant de la politique sociale et de la structure du système permettent d'opérer déjà une première sélection, si l'on envisage ce qui suit:

Les constatations faites sous lettre B, chiffre II, montrent clairement que la provenance de l'excédent d'actif réside uniquement dans le surplus de recettes des cotisations des assurés et des employeurs. Ce supplément de recettes doit être, de son côté, attribué à une augmentation importante des revenus moyens du travail. Par cette évolution, les rentes moyennes n'atteignent plus, par rapport aux revenus moyens du travail, la valeur prévue primitivement. Il est par conséquent urgent de ramener cette proportion le plus près possible de ce qu'elle était auparavant. C'est pour cette

raison que l'adaptation systématique des taux de rentes aux nouvelles conditions de revenus se place au premier plan.

Les cotisants ayant pratiquement tous contribué à la constitution de l'excédent d'actif, la revision doit atteindre le cercle le plus étendu possible de bénéficiaires. Les points n'intéressant qu'un petit nombre d'assurés ne peuvent par conséquent pas être retenus, ceci d'autant moins qu'un éparpillement de l'excédent d'actif empêcherait de régler d'une manière socialement satisfaisante les problèmes les plus urgents.

Diverses revendications ont déjà été largement prises en considération lors de la première revision de la loi au 1^{er} janvier 1951. Il s'agit en particulier de l'allégement, pour les personnes de condition indépendante, de l'obligation de verser des cotisations. Pour ces personnes, l'échelle dégressive de cotisations avait été élargie de telle sorte que les deux tiers de cette catégorie de cotisants ont pu en tirer profit. De même, en ce qui concerne les limites de revenu pour les rentes transitoires, une nouvelle amélioration ne peut se justifier qu'à la condition d'être modérée; en effet, la première revision s'est traduite par un accroissement de ces limites de 67 pour cent, de sorte qu'aujourd'hui environ 70 pour cent des personnes nées avant le 1^{er} juillet 1883 bénéficient de rentes.

b. Des raisons de technique financière renforcent encore, en partie, les considérations figurant sous lettre *a* et peuvent être décisives quant au choix des points restant sujets à revision:

Les assises financières de l'assurance telles qu'elles sont fixées par les dispositions de la loi ne doivent être modifiées en aucun cas lors de la revision, sinon l'équilibre financier de l'institution risquerait d'être gravement compromis. Nous pensons ici spécialement au taux de cotisations de 4 pour cent et aux subsides des pouvoirs publics dont l'échelonnement est fixé par paliers. Il ne devrait pas, en particulier, être question de réduire à l'aide de l'excédent d'actif les prestations de la Confédération et des cantons. Primitivement, en effet, la valeur moyenne de ces paliers de financement représentait la moitié de l'ensemble des recettes directes de l'assurance; maintenant, cette même valeur n'en constitue plus que le tiers environ. Les contributions des pouvoirs publics n'ont pas suivi l'évolution des salaires et des prix, de sorte qu'elles se sont vues indirectement abaissées. Il conviendra plus tard seulement d'examiner une fois s'il serait opportun, pour maintenir le fonds de compensation à un niveau plus bas, de modifier l'échelonnement des paliers de financement considérés.

Il faut aussi que, par la revision, le régime financier de l'assurance se rapproche à nouveau du système de la répartition dans la même mesure que lors de l'introduction de la loi. Cette condition est en rapport étroit avec le rythme d'accroissement et l'état du fonds de compensation. A ce propos, il convient de mentionner les conclusions contenues dans l'annexe au rapport sur l'exercice de 1951, où est publié le rapport de la *commission*

d'experts instituée par le département fédéral de l'économie publique et chargée d'étudier les effets du fonds de l'assurance-vieillesse et survivants sur l'économie. Pour se conformer auxdites conclusions, il est nécessaire en conséquence que la répartition dans le temps des dépenses supplémentaires et des diminutions de recettes, occasionnées par la revision, soit telle que le rythme d'accroissement du fonds de compensation se ralentisse déjà sensiblement dès 1954. On ne peut cependant obtenir ce résultat qu'en accordant la priorité aux propositions de revision qui ont une portée financière immédiate. Il ne serait par exemple pas justifié d'accroître uniquement les rentes complètes, ce qui ne conduirait pratiquement à des dépenses supplémentaires que dans 15 ans. Il faut donc pour le moins que les rentes transitoires et partielles subissent aussi d'appréciables augmentations.

Nous nous sommes laissé guider avant tout, dans notre choix des points à reviser, par les considérations mentionnées ci-dessus. Par conséquent, l'accent principal de la revision est mis sur l'accroissement des rentes, soit directement par une élévation apparente des montants de rentes, soit indirectement par la renonciation à la perception des cotisations après la naissance du droit aux rentes de vieillesse, ces cotisations venant réduire en fait d'une manière appréciable une partie des rentes.

2. Il faut aussi, par la deuxième revision de la loi, s'efforcer d'éliminer le plus possible les rigueurs encore existantes, ainsi qu'on avait commencé à le faire lors de la première revision. Il s'impose donc d'élever les rentes dans plusieurs secteurs et de supprimer l'obligation — dont les conséquences sont pénibles dans beaucoup de cas — de payer des cotisations après l'accomplissement de la 65^e année. Il y a lieu également d'éviter de créer de nouvelles duretés. A cet effet, nous prévoyons d'élever, modestement, les limites de revenu mises à l'obtention des rentes transitoires afin que l'augmentation de ces rentes, qui n'aurait pas d'influence dans nombre de cas-limite, puisse là également déployer ses effets. Nous prévoyons en outre quelques modifications de moindre importance qui permettront d'éliminer ou tout au moins d'atténuer d'autres rigueurs.

3. Quant au choix des autres points à reviser, c'est-à-dire ceux n'entraînant pas de conséquences financières notables, nous nous en sommes tenus au principe, déjà mentionné, qu'il faut se limiter au strict minimum et n'entreprendre aucune modification touchant à la structure même de l'assurance ou dont toutes les répercussions ne seraient pas clairement connues. Une série des revendications actuelles ne remplissent, à notre avis, pas ces conditions; ce sont notamment: celles qui tendent à améliorer la situation des veuves sans activité lucrative et des femmes mariées, à libérer de l'obligation de payer des cotisations certains propriétaires de vergers, de vignes et de forêts, à ne pas prendre en compte les cotisations personnelles dans l'établissement du revenu provenant d'une activité lucrative indépen-

dante et à supprimer ou à modifier la réduction des rentes en suite d'années de cotisations manquantes. La plupart de ces revendications et de celles dont il n'a pas été tenu compte dans notre projet de loi valent certainement la peine d'être encore étudiées sérieusement; elles doivent toutefois être laissées de côté pour le moment. D'autre part, nous estimons justifié de tenir compte de celles des revendications que les expériences faites font apparaître comme nécessaires et qui, sans exiger de modification de structure de l'assurance, n'entraînent que des conséquences clairement connues. Aussi le projet de loi contient-il, entre autres, de nouvelles dispositions concernant la remise de l'obligation de payer des cotisations arriérées, la prescription des créances de cotisations, les conditions mises à l'obtention des rentes ordinaires de vieillesse simples par les femmes mariées et les conditions mises à la création de nouvelles caisses de compensation professionnelles. Figurent en outre dans le projet de loi quelques dispositions permettant de simplifier le calcul des rentes et la tenue des comptes individuels de cotisations qui servent de base à ce calcul. Forts des expériences faites jusqu'à maintenant, nous prévoyons enfin d'apporter certaines modifications aux dispositions concernant l'assurance facultative.

4. Nous sommes persuadés que le choix des points à reviser, effectué selon les principes mentionnés ci-haut, tient compte équitablement de tous les intérêts importants. C'est également l'avis de la *commission fédérale de l'assurance-vieillesse et survivants*, qui a procédé à ce choix après des délibérations approfondies.

DEUXIÈME PARTIE

LES CARACTÉRISTIQUES DES NOUVELLES DISPOSITIONS

A. L'augmentation du montant des rentes

I. Les principes

1. Les limites de l'augmentation des rentes

Le bilan technique arrêté à fin 1951 fait ressortir, comme nous l'avons déjà mentionné précédemment, un excédent d'actif annuel moyen d'environ 70 millions de francs. Défalcation faite des 23 millions nécessaires à la levée de l'obligation de cotiser après 65 ans (cf. lettre B ci-après) et à la reprise par le fonds des frais d'administration de la Confédération (cf. plus loin, lettre C, ch. IX), il subsiste encore environ 47 millions pouvant servir à l'amélioration des rentes. Ce montant, comparé aux 767 millions représentant les dépenses annuelles moyennes pour le versement des rentes (cf. tableau 10 de l'annexe, articles B, a et b), permet une augmentation

moyenne des prestations de 6 pour cent. Si nous convertissons les différents genres de rentes en rentes-unités de vieillesse simples complètes, nous obtenons pour les effectifs futurs, et pour toute la durée de l'assurance, une moyenne annuelle de près de 600 000 bénéficiaires de rentes de vieillesse simples. Il en résulte que les 47 millions de francs disponibles, une fois répartis, permettraient une amélioration moyenne de la rente de vieillesse simple de 80 francs par an, en chiffres ronds.

2. La méthode à suivre pour augmenter les rentes

Les données numériques ci-dessus ne représentent que des moyennes; elles ne signifient nullement que toutes les rentes seront élevées, dans chaque cas, de 6 pour cent ou encore, par exemple, que chaque rente de vieillesse simple devra subir une augmentation annuelle de 80 francs. Pratiquer de la sorte reviendrait à accorder des allocations de renchérissement, et cette méthode a été rejetée à l'unanimité par la commission fédérale de l'assurance-vieillesse et survivants. Les allocations de renchérissement — d'un montant fixe ou en pour-cent — ne conviennent que si les prestations sont elles-mêmes des rentes uniformes ou des rentes fixées en pour-cent, comme cela est le cas dans les caisses de pensions. Les prestations de l'assurance-vieillesse et survivants sont, au contraire, échelonnées selon des normes sociales; en effet, les assurés appartenant aux classes inférieures et moyennes de revenus reçoivent des rentes qui, par rapport au produit de leur travail, sont proportionnellement plus élevées que celles des couches supérieures. Aussi est-il absolument indispensable de tenir compte de ce trait spécifique lorsqu'on envisage d'augmenter les rentes.

Les rentes ordinaires sont échelonnées selon trois critères, à savoir le genre de rente, la durée pendant laquelle la classe d'âge a versé des cotisations et la cotisation annuelle moyenne. Pour ce qui regarde l'augmentation des rentes, le dernier de ces critères, c'est-à-dire la cotisation annuelle moyenne ou, si l'on veut, le revenu du travail moyen qui lui est proportionnel, a une importance particulière. Pour le calcul de la rente, il faut aujourd'hui décomposer le revenu annuel moyen du travail en trois intervalles principaux, qui sont:

- L'intervalle 0—750 francs qui concerne la rente minimum;
- L'intervalle 750—7500 francs déterminant pour la progression du montant de la rente;
- L'intervalle 7500 francs et plus qui a trait à la rente maximum.

Comme on peut le remarquer, ces trois classes sont caractérisées par les deux points cardinaux de 750 et 7500 francs. Seules les indications numériques donnant la répartition des bénéficiaires de rentes selon ces trois intervalles permettent de juger si le choix des deux points ci-dessus est judicieux; en effet, l'échelonnement perdrait son sens si, par exemple,

on constatait qu'un nombre relativement trop grand d'ayants droit reçoivent la rente maximum. En fait, une certaine évolution s'est produite dans ce sens depuis les estimations de 1947 jusqu'à l'époque où le bilan technique a été établi (1951). Dans les premiers calculs, fondés sur un niveau de cotisations de 340 millions de francs, on a encore pu utiliser des distributions de revenus selon lesquelles environ 20 pour cent des hommes bénéficiant de rentes complètes auraient pu prétendre les prestations maximums. Cette proportion a passé de 20 à 40 pour cent, du fait que, pour le bilan technique, on a fixé à 460 millions de francs le niveau de cotisations. L'évolution intervenue dans les salaires a eu donc pour conséquence de doubler le nombre des bénéficiaires de rentes maximums. On peut ainsi dire que la gradation des rentes en fonction du revenu du travail est devenue plus restreinte. Cet état de choses ne serait en rien modifié par l'octroi d'allocations de renchérissement; ces dernières permettraient tout au plus d'élever de façon uniforme les rentes maximums et ne changeraient aucunement le nombre d'assurés ayant droit à ces prestations.

Ces considérations font clairement ressortir que l'amélioration prévue doit tendre avant tout à rétablir intégralement le sens primitif de l'échelonnement des rentes en fonction du revenu moyen du travail; et ce but ne pourra être atteint que par une translation des points cardinaux. Ce procédé, approuvé à l'unanimité par la commission fédérale de l'assurance-vieillesse et survivants, est donc le fondement du présent projet de loi. La méthode envisagée s'appliquera aussi bien aux rentes en cours qu'à celles qui prendront naissance. Signalons que la translation des points cardinaux ne constitue pas une transition devant permettre d'aboutir à une échelle mobile des rentes, analogue à l'échelle mobile des salaires qui a fait l'objet de nombreuses discussions ces derniers temps. Avec une telle échelle, il faudrait, en particulier, faire varier de façon continue les points cardinaux parallèlement à un indice du coût de la vie ou à un indice des salaires, ce qui n'est manifestement pas le cas dans notre proposition dont l'examen va suivre.

II. La structure du système de rentes

1. Les rentes ordinaires

a. *Le calcul des rentes complètes* (art. 34 à 37 de la loi). Selon l'article 34, la rente de vieillesse simple oscille entre 480 et 1500 francs par an. Le minimum est accordé lorsque la cotisation annuelle moyenne est de 30 francs ou moins, c'est-à-dire jusqu'à un revenu du travail de 750 francs par an; le maximum entre en ligne de compte dès que la cotisation annuelle moyenne atteint ou dépasse 300 francs, ce qui correspond à un revenu annuel moyen de 7500 francs. Lorsque la cotisation annuelle moyenne se situe entre ces deux points cardinaux, il est fait application des règles de calcul que l'on

sait, à savoir : adjonction, à une part fixe de 300 francs, d'une part variable qu'on obtient en multipliant par 6 les premiers 150 francs de la cotisation annuelle moyenne et par 2 le montant compris entre 150 et 300 francs. Cette méthode de calcul doit en principe être maintenue. En revanche, il est prévu de porter le minimum de la rente de vieillesse simple à 600 francs et son maximum à 1700 francs par an. Cette double augmentation découle simplement de l'application de la méthode décrite sous chiffre I, 2, qui consiste à déplacer les points cardinaux ; ainsi, tout d'abord, le champ d'application de la rente minimum, primitivement limité à 750 francs, est étendu jusqu'au revenu annuel de 1250 francs, les règles de calcul restant les mêmes. Ensuite, pour parvenir à la nouvelle rente maximum de 1700 francs (au lieu de 1500 francs), il est prévu de multiplier encore par 1 la part de la cotisation annuelle moyenne qui dépasse 300 francs (cf. art. 34, al. 2, du projet de loi). De cette façon, la nouvelle rente maximum sera atteinte dès l'instant où le revenu annuel moyen est d'au moins 12 500 francs. Les assurés dont le revenu moyen est compris entre 7500 et 12 500 francs par an bénéficient également d'une augmentation de leur rente grâce à cette opération supplémentaire consistant à multiplier par 1 la part de cotisations correspondante ; par conséquent, dans ce secteur, apparaît une nouvelle progression des rentes, progression un peu plus lente.

Le montant des autres genres de rentes se déduit, comme par le passé, du montant de la rente de vieillesse simple, les pourcentages prévus aux articles 35 à 37 ne subissant, en principe, aucune modification ; à ce sujet, nous renvoyons au tableau 1 de l'annexe pour ce qui concerne les minimums et les maximums et aux tableaux 2 et 3 pour les rentes de vieillesse et de veuves (voir « échelle 20 »). Dans les nouveaux articles 35 et 37 on a renoncé à citer le minimum et le maximum des rentes, puisqu'ils s'obtiennent automatiquement. Ainsi, par exemple, la rente maximum de vieillesse pour couple s'élève à 160 pour cent de la rente maximum de vieillesse simple, soit à 2720 francs (160% de 1700 francs). Pour ce qui a trait aux rentes d'orphelins (cf. tableau 4 de l'annexe), il convient de mentionner que leur progression se fera dorénavant d'une manière analogue à celle des autres genres de rentes, contrairement aux dispositions actuelles. Les maximums aujourd'hui en vigueur pour les orphelins interdisent de poursuivre la progression des rentes pour des revenus annuels moyens supérieurs à 3750 francs ; à l'avenir, en revanche, la progression pourra déployer ses effets jusqu'au revenu-limite de 12 500 francs, ce qui, en moyenne, occasionne une augmentation relative des rentes d'orphelins trois fois plus grande que celle des autres genres de rentes. De la sorte, il a été possible de tenir largement compte des requêtes réclamant, en application de l'article 34 *quinquies* de la constitution relatif à la protection de la famille, une forte hausse des rentes d'orphelins. Pour terminer, nous renvoyons au graphique n° 1 de l'annexe, qui permet de comparer le système actuel de rentes complètes avec le système proposé.

Outre la modification des règles générales de calcul, que nous venons d'esquisser, le projet prévoit une amélioration particulière des rentes revenant aux veuves jeunes qui ont des enfants. L'article 36, 1^{er} alinéa, actuellement en vigueur, contient cinq taux différents pour les rentes de veuves; le taux le plus bas, de 50 pour cent de la rente de vieillesse simple, est prévu pour les femmes qui deviennent veuves avant l'accomplissement de la 30^e année. L'article 36, 1^{er} alinéa, du projet ne connaît plus ce taux; ainsi les femmes devenant veuves avant l'accomplissement de leur 30^e année seront mises sur le même pied que les femmes qui le deviennent entre leur 30^e et leur 40^e année et reçoivent 60 pour cent de la rente de vieillesse simple. Comme les femmes qui deviennent veuves avant l'accomplissement de leur 40^e année ne peuvent prétendre une rente que si elles ont des enfants, l'amélioration apportée ne jouera qu'en faveur des veuves ayant des enfants. Cette amélioration qui, elle aussi, s'inscrit dans le cadre des mesures de protection de la famille permet également de fixer le minimum absolu des rentes de veuves à 80 pour cent du montant minimum de la rente de vieillesse, c'est-à-dire à 480 francs par an (jusqu'à maintenant 375 francs). La rente transitoire prévue pour les veuves habitant dans une région rurale sera d'ailleurs portée au même montant. Enfin, la modification qu'il est prévu d'apporter à l'article 36, 1^{er} alinéa, répond également au vœu de la commission fédérale de l'assurance-vieillesse et survivants. Cette commission tenait en effet pour hautement désirable d'améliorer les rentes revenant aux veuves jeunes qui ont des enfants, mais elle voulait y parvenir différemment, soit par une nouvelle délimitation entre les rentes complètes et les rentes partielles revenant à ces personnes. Une telle modification est, à notre avis, prématurée, car elle nécessiterait des changements de structure, notamment en matière de rentes réduites (art. 39 de la loi); de tels changements devraient encore faire l'objet d'études approfondies dans un cadre plus général.

D'après la réglementation proposée, toutes les femmes avec enfants devenues veuves avant l'accomplissement de leur 40^e année bénéficient du même taux; il paraît donc indiqué de mettre sur pied d'égalité toutes les femmes sans enfants devenues veuves avant 40 ans. Cela nécessite l'augmentation de l'allocation unique de veuve revenant aux femmes sans enfants qui deviennent veuves avant l'accomplissement de leur 30^e année; jusqu'à maintenant elles recevaient une allocation unique égale au montant annuel de la rente de vieillesse simple; à l'avenir, elles recevront, comme les femmes devenues veuves après l'accomplissement de leur 30^e année, une allocation unique de veuve égale au double du montant annuel de la rente de vieillesse simple. Ainsi, le montant minimum de l'allocation unique de veuve passe de 480 à 1200 francs, le montant maximum de 3000 à 3400 francs.

Les répercussions financières entraînées par la suppression du taux de 50 pour cent prévu pour les rentes de veuves et par l'augmentation

de l'allocation unique revenant aux veuves âgées de moins de 30 ans sont minimales. Il en coûtera environ 0,5 million de francs en moyenne par an, soit à peu près ce qu'aurait exigé l'amélioration du système des rentes revenant aux veuves proposée par la commission fédérale de l'assurance-vieillesse et survivants.

b. Le calcul des rentes partielles (art. 38 de la loi). Ici également nous aimerions qu'aucune modification de principe ne soit apportée aux règles de calcul. En revanche, il convient que les rentes partielles subissent, en fonction de la cotisation annuelle moyenne, aussi une certaine augmentation et cela de nouveau grâce à la méthode de translation des points cardinaux. En plus de ceux dont nous avons déjà parlé et qui concernent les minimums et les maximums, il faut en mentionner encore un autre qui joue un rôle important dans le système des rentes partielles; il s'agit en l'occurrence de la cotisation annuelle moyenne (présentement: 75 francs; revenu moyen correspondant: 1875 francs) jusqu'à laquelle les rentes partielles sont égales aux rentes complètes et qui simultanément détermine le montant de base particulier aux rentes partielles.

Selon le présent projet, la cotisation annuelle moyenne déterminante pour le calcul du montant de base des rentes partielles passera de 75 à 100 francs. Le revenu annuel correspondant, aujourd'hui de 1875 francs, sera désormais de 2500 francs. Cette modification entraîne automatiquement une augmentation sensible des montants de base, ainsi que cela ressort du tableau 1 de l'annexe. Dorénavant, les rentes partielles s'écarteront des rentes complètes seulement lorsque le revenu sera supérieur à 2500 francs par an, et les différences qu'elles présenteront seront atténuées du fait de l'élévation uniforme de 20 pour cent des montants de base. En outre, l'élévation du maximum des rentes complètes exerce aussi une influence sur le montant des rentes partielles, puisque, pour le calcul de ces dernières, on prendra également en compte les nouveaux taux de rentes complètes, lorsque le revenu moyen du travail excédera 7500 francs par an. Les tableaux 2 et 3 (échelles 1, 5, 10 et 15) de l'annexe donnent quelques indications sur l'importance numérique de l'amélioration des rentes partielles. Le mécanisme prévu pour toutes ces augmentations est spécialement mis en évidence dans le graphique n° 2.

2. Les rentes transitoires

a. L'élévation du montant des rentes. Les montants prévus à l'article 43, 1^{er} alinéa, de la loi se différencient selon les régions « urbaines, mi-urbaines et rurales »; ils s'élèvent, pour la rente de vieillesse simple, à 750, 600 et 480 francs par an. Ces montants correspondent à des relations de grandeur étroites entre rentes ordinaires et rentes transitoires; ainsi la rente prévue pour les régions rurales est égale au montant minimum de la rente ordinaire; la rente prévue pour les régions urbaines s'élève de même au mon-

tant de base de la rente ordinaire partielle. Les critiques élevées à l'égard des montants actuels des rentes transitoires portent sur deux points. D'une part, les représentants des régions rurales soutiennent que la différence « ville - campagne » de 270 francs par an est trop forte. On a même ici et là suggéré une assimilation complète des deux rentes. D'autre part, maints bénéficiaires de rentes ordinaires habitant dans une région urbaine ou mi-urbaine se plaignent du fait que leurs rentes ordinaires soient plus faibles que la rente transitoire prévue pour ces régions. A la première critique, les représentants des régions urbaines répondent en affirmant que, indépendamment des autres facteurs déterminant le coût de la vie, la différence de 270 francs par an se justifie entièrement déjà par le prix plus élevé des loyers. Quant à la seconde critique, nous relevons que 93 pour cent des bénéficiaires de rentes ordinaires reçoivent une rente en tout cas égale et en général supérieure à la rente transitoire correspondant aux régions qu'ils habitent. Pour 7 pour cent des bénéficiaires de rentes ordinaires, la situation est toutefois inverse. Aussi ces personnes, qui ont versé des cotisations durant une période plus ou moins longue, ressentent-elles comme des duretés les différences systématiques existant entre rentes ordinaires et rentes transitoires dans les régions urbaines et mi-urbaines; nombreuses sont les lettres où elles se plaignent de cette situation. Ce problème a été examiné déjà avant l'introduction de l'assurance, puis plus tard par la commission fédérale de l'assurance-vieillesse et survivants. Il ne peut toutefois être trouvé aucune solution permettant d'éliminer complètement ces différences sans entraîner simultanément de graves difficultés dans les questions de structure et de finances.

La révision de la loi permet cependant de résoudre partiellement tout au moins les deux problèmes de différences entre les montants des rentes. Notre intention est d'aller jusqu'à l'extrême limite des possibilités qu'offre le système actuel; nous nous en tenons, pour cela, aux principes suivants:

Les rentes transitoires et les rentes ordinaires sont essentiellement différentes, aussi bien en ce qui concerne le droit à la rente que le calcul de la rente. Il n'est par conséquent nullement indispensable que les relations fixes entre les montants de ces deux catégories de rentes — relations que nous avons mentionnées plus haut — soient entièrement maintenues.

Le rapprochement prononcé des taux « ville » et « campagne » exige en premier lieu qu'on fixe le plus haut possible les rentes prévues pour les régions rurales. Or, le montant le plus haut encore compatible avec le système des rentes ordinaires ne peut manifestement pas dépasser le montant minimum annuel de ces rentes, c'est-à-dire, pour la rente de vieillesse simple, 600 francs. Si l'on dépassait ce montant, il en résulterait des anomalies intolérables; ainsi, par exemple, dans les régions de montagne, à peu près toutes les personnes soumises à l'obligation de payer des cotisations recevraient une rente ordinaire minimum inférieure à la rente transitoire

revenant aux personnes n'ayant jamais payé de cotisations. De cette façon, on créerait dans ces régions de nouvelles différences systématiques entre rentes transitoires et rentes ordinaires, qui affecteraient un nombre de personnes beaucoup plus grand que celui qui est touché actuellement par les différences, déjà mentionnées, existant dans les régions urbaines et mi-urbaines.

Le rapprochement des taux « ville » et « campagne » exige en outre que les rentes prévues dans les régions urbaines ne soient pas augmentées dans la même mesure que celles qui sont prévues pour les régions rurales. Nous envisageons donc d'élever le montant annuel des rentes dans les régions urbaines de 6 pour cent, c'est-à-dire du montant qui aurait résulté de l'élévation générale et uniforme des rentes indiquée sous chiffre I, 1. Ainsi l'augmentation du coût de la vie intervenue depuis 1948 sera aussi compensée entièrement pour les bénéficiaires de rentes transitoires habitant en ville. Le taux annuel de la rente de vieillesse simple pour régions urbaines passera de cette manière de 750 à 800 francs.

Il n'est donc pas possible, dans les conditions actuelles, de rapprocher davantage les rentes destinées aux régions rurales et urbaines. Comme on prévoit des taux de 600 et 800 francs pour les régions rurales et urbaines, il s'impose d'admettre un taux de 700 francs par an pour les régions mi-urbaines. On voit également qu'il est impossible d'envisager la fixation d'un seul taux pour les régions mi-urbaines et rurales ou mi-urbaines et urbaines. Si la fusion, demandée à plusieurs reprises, des rentes pour les régions mi-urbaines avec celles pour les régions rurales était décidée, les rentes prévues pour les régions mi-urbaines n'augmenteraient pas du tout, car elles s'élèvent aujourd'hui déjà à 600 francs par an; d'autre part, la fusion des taux prévus pour les régions urbaines avec ceux qui sont fixés pour les régions mi-urbaines favoriserait trop fortement les bénéficiaires habitant une région mi-urbaine par rapport à ceux habitant dans les deux autres zones. La différence de 200 francs qui subsiste entre rentes urbaines et rurales exige nécessairement un degré intermédiaire pour les régions mi-urbaines. Outre cela, le passage d'une répartition des localités en trois régions à une répartition en deux régions imposerait un nouveau classement des localités sises dans une région mi-urbaine; beaucoup d'entre elles devraient alors être classées en zone rurale.

Ces considérations nous incitent à prévoir pour la rente de vieillesse simple des taux de 800, 700 et 600 francs par an dans les régions urbaines, mi-urbaines et rurales. De cette manière, les rentes de vieillesse simples sont augmentées annuellement de 50 francs en ville, 100 francs dans les régions mi-urbaines et 120 francs dans les régions rurales, ce qui représente des augmentations de 6, 17 et 25 pour cent. L'augmentation des taux prévue pour les autres genres de rentes ressort du tableau 5 de l'annexe; en pour-cent, l'amélioration est en principe le même que pour les rentes de vieillesse simples mentionnées ci-haut. En ce qui concerne les régions urbaines et

mi-urbaines, notre proposition va un peu moins loin que celle de la commission fédérale de l'assurance-vieillesse et survivants, qui envisageait des taux de 840, 720 et 600 par année, correspondant à des montants mensuels entiers de 70, 60 et 50 francs. Nous croyons que les taux que nous proposons résoudre mieux que les taux prévus par la commission le problème des différences exposé plus haut; l'économie obtenue ainsi permettra simultanément l'élévation des limites de revenu proposée ci-après.

b. L'élévation subsidiaire des limites de revenu. L'élévation des limites de revenu de 67 pour cent, entrée en vigueur au début de 1951, résultait de deux mesures différentes: d'une part, l'élévation de 25 pour cent des limites mêmes prévues originairement à l'article 42, 1^{er} alinéa, de la loi; d'autre part, la prise en compte pour les trois quarts seulement du revenu déterminant, de sorte que les limites de revenu figurant dans la loi ne représentent que les trois quarts des limites effectives. Ces mesures ont eu les résultats qu'on en attendait; le nombre des bénéficiaires de rentes transitoires a augmenté d'environ 22 pour cent, en englobant 45 000 nouvelles personnes; parmi les personnes nées avant le 1^{er} juillet 1883, la proportion de celles qui touchent une rente transitoire a passé de 56 pour cent en 1950 à 68 pour cent en 1951.

La première révision de la loi ayant permis dans une large mesure d'atteindre les buts d'ordre social qu'on se proposait, il n'apparaît nullement urgent de procéder à une nouvelle élévation des limites de revenu. Si nous proposons quand même une telle mesure à l'occasion de la présente révision, c'est pour permettre à l'augmentation des montants des rentes de déployer ses effets également sur les rentes réduites. Conformément à l'article 43, 2^e alinéa, de la loi, les rentes transitoires sont en effet réduites dans la mesure où, avec les trois quarts du revenu annuel, elles dépassent les limites fixées par la loi; en d'autres termes, la rente transitoire réduite représente dans ce cas la différence entre la limite légale de revenu et les trois quarts du revenu. Si l'on n'élevait pas la limite de revenu ou si l'on ne réduisait pas la part de revenu prise en compte, les rentes réduites calculées selon les principes mentionnés ci-haut ne subiraient aucune augmentation, malgré l'élévation des taux annuels des rentes non réduites. C'est ce qui ressort du graphique n° 3. Les bénéficiaires de rentes réduites, qui forment 6 pour cent environ de l'ensemble des bénéficiaires des rentes transitoires et dont le nombre en chiffre rond sera de 14 000 au début de 1954, en éprouveraient une déception bien compréhensible. Pour élever à nouveau les limites de revenu effectives, le plus simple est de recourir à un procédé indirect: prendre en compte le revenu déterminant pour les deux tiers seulement de son montant au lieu des trois quarts, tout en maintenant inchangées les limites de revenu fixées actuellement à l'article 42, 1^{er} alinéa. L'exemple d'une rente de vieillesse revenant à un couple habitant la ville illustrera ce nouveau procédé; la limite légale de revenu se monte à 4000 francs, ce qui

correspond, pour une prise en compte des trois quarts du revenu, à une limite effective de 5333 francs et, pour une prise en compte des deux tiers, à une limite effective de 6000 francs. Les limites effectives sont ainsi élevées à nouveau de 12 pour cent, ce qui représente, par rapport aux taux originaires de 1948, une amélioration de près de 90 pour cent. La prise en compte pour les deux tiers a, d'autre part, pour conséquence qu'une augmentation de revenu de 100 francs par exemple ne réduit plus que de 67 francs les rentes des personnes dont le revenu se situe dans la zone de réduction, au lieu de 75 francs comme actuellement ou de 100 francs comme à l'origine. Le tableau 6 de l'annexe indique, pour chacune des régions, quelles sont, d'après nos propositions, les limites de revenu effectives correspondant à tous les genres de rentes. Le graphique n° 3 montre quels sont, pour les rentes de vieillesse pour couples versées dans les régions rurales, les effets combinés de l'augmentation du montant des rentes et de la prise en compte du revenu pour les deux tiers.

La nouvelle élévation indirecte des limites de revenu a un triple effet. D'une part, de nouveaux bénéficiaires viendront s'ajouter aux anciens, le nombre total de ces bénéficiaires augmentant ainsi de plus de 5 pour cent, c'est-à-dire d'environ 13 000 personnes au début de 1954; 75 pour cent des personnes nées avant le 1^{er} juillet 1883 pourront de cette manière recevoir une rente transitoire en 1954. D'autre part, les personnes touchant actuellement une rente réduite pourront, les unes, bénéficier d'une rente non réduite, les autres, d'une rente réduite sensiblement plus élevée. La réalisation de nos propositions permettrait d'éliminer les rigueurs encore existantes, d'autant plus que nous envisageons d'augmenter la part de la fortune non imputable (denier de nécessité) prévue à l'article 60, 1^{er} alinéa, du règlement d'exécution.

III. Les répercussions des nouveaux taux de rentes

1. *Les modifications de structure*

La principale répercussion de l'adaptation des taux de rentes aux nouvelles conditions de revenus tient à l'élargissement des intervalles de progression propres aux rentes ordinaires. La cotisation-limite à partir de laquelle la rente maximum sera servie demeure, il est vrai, 10 fois plus grande que la cotisation déterminante pour la rente minimum. En revanche, en nombre absolu, le champ de variation de la progression a été augmenté d'environ 67 pour cent; alors qu'il s'étend aujourd'hui sur les revenus annuels moyens compris entre 750 et 7500 francs, il englobera désormais les revenus allant de 1250 à 12 500 francs. Une fois la revision effectuée, l'assurance-vieillesse et survivants sera, de toutes les branches d'assurances sociales de notre pays, celle où la prise en compte du revenu est conçue selon les normes les plus larges. Le revenu-limite de 12 500 francs constitue, ne l'oublions pas, la moyenne atteinte au cours de toute la vie professionnelle,

au début de laquelle les revenus sont, en général, sensiblement plus bas; par conséquent, pour atteindre la moyenne de 12 500 francs, il est nécessaire que l'assuré bénéficie à certaines époques de revenus s'élevant à 15 000 francs par an et même plus.

De même, en nombre absolu, la différence entre le maximum de la rente et son minimum est accrue; en effet, elle est actuellement pour les couples de 1630 francs (2400 moins 770) et sera, après la révision, de 1760 francs (2720 moins 960). En revanche, le rapport entre les deux extrêmes de la rente est quelque peu diminué, le maximum n'étant augmenté que d'environ 13 pour cent alors que le minimum le sera de 25 pour cent. La nouvelle relation entre maximum et minimum sera de 2,833 alors qu'aujourd'hui elle s'élève à 3,125.

L'augmentation de 20 pour cent du montant de base des rentes partielles constitue une mesure dont l'importance peut se comparer, en ce qui concerne la structure du système, à l'amélioration des minimums et des maximums. Selon les nouvelles dispositions proposées, ce montant de base sera de 50 pour cent plus élevé que le minimum de la rente (présentement environ 56 pour cent).

2. Augmentation directe et indirecte des rentes

Les tableaux 2 à 5 de l'annexe indiquent quelle sera, dans un certain nombre de cas particuliers, l'amélioration de la rente. On pourra être surpris, au premier abord, de constater combien sont différentes les unes des autres les augmentations « directes ». Ainsi, par exemple, les rentes partielles de vieillesse pour couples de l'échelle 1 sont toutes d'environ 240 francs par an supérieures aux rentes actuelles, à condition que le revenu annuel moyen dépasse 2500 francs. En revanche, dans le secteur de progression qui correspond aux revenus oscillant entre 1250 et 7500 francs, n'apparaît aucune amélioration directe pour les rentes complètes futures. Cela s'explique par le fait, confirmé en particulier par les graphiques n^{os} 1 et 2, que les augmentations directes ont été apportées précisément là où les rentes ne croissent pas en fonction du revenu (minimums et maximums) et là où cette progression n'est que faible (par exemple, échelles inférieures des rentes partielles). Dans tous les cas où déjà la réglementation actuelle implique une progression de la rente, les augmentations directes sont nulles ou de peu d'importance. Ici intervient l'amélioration indirecte des rentes provoquée par l'augmentation sensible et automatique des cotisations annuelles moyennes par suite de l'évolution des salaires. De fait, depuis que la loi a été acceptée en 1946, les salaires se sont accrus dans une mesure appréciable, si bien que spécialement les bénéficiaires de rentes complètes appartenant aux classes inférieures et moyennes de salaires parviendront à une cotisation annuelle moyenne sensiblement plus élevée que cela n'avait été prévu. Ainsi, par exemple, une hausse de 20 pour cent de la cotisation

annuelle moyenne entraîne une augmentation systématique de 10 à 15 pour cent de la rente, dans le bas de l'échelle des salaires, et d'environ 5 à 7 pour cent pour les revenus moyens. Cette amélioration indirecte des rentes est dans certains cas plus forte que les augmentations directes accordées aux ayants droit ne pouvant bénéficier de la revalorisation automatique et indirecte dont nous venons de parler.

On calcule de façon simple l'augmentation moyenne des rentes en comparant, dès 1954, pour chaque catégorie et chaque genre de prestations, les nouvelles dépenses supplémentaires avec les charges primitives, qui font donc abstraction de la revision. Examinons tout d'abord l'amélioration moyenne selon les différentes catégories de rentes :

Dépenses supplémentaires et augmentation moyenne des rentes selon les catégories de rentes

Tableau 1*

Catégories de rentes	Dépenses supplémentaires moyennes par an en millions de francs	Augmentation moyenne des rentes en %
<i>Rentes transitoires</i>	6,1 ⁽¹⁾	11,9
<i>Rentes ordinaires</i>		
Rentes partielles	18,7	8,8
Rentes complètes	21,7	4,2
Ensemble des rentes ordinaires . . .	40,4	5,6
Rentes transitoires et ordinaires . . .	46,5 ⁽¹⁾	5,9

(¹) Dont 1,9 million de francs se rapporte à l'élévation des limites de revenus appliquées en matière de rentes transitoires; on a fait abstraction de ce montant dans le calcul de l'augmentation moyenne des rentes.

Bien que les charges annuelles supplémentaires imposées par les rentes complètes soient d'une certaine importance et dépassent sensiblement celles se rapportant aux rentes partielles, elles ne permettent qu'une amélioration directe moyenne de 4,2 pour cent seulement. Il ressort également du tableau ci-dessus que la plus forte hausse moyenne se trouve dans les catégories de rentes pour lesquelles la revalorisation systématique, par l'intermédiaire de la cotisation annuelle moyenne, n'entre pas en ligne de compte. Cependant si, pour les rentes complètes, on ajoute aux données du tableau une augmentation automatique moyenne d'environ 5 pour cent,

en raison de l'évolution des salaires, les rentes complètes seront améliorées finalement dans une proportion pour le moins équivalente à celle des autres catégories de rentes. — Le tableau ci-dessous, où figure la hausse moyenne des prestations selon leur genre, permet également de faire d'intéressantes comparaisons :

**Dépenses supplémentaires et augmentation moyenne des rentes
selon les genres de rentes**

*Tableau 2**

Genres de rentes	Dépenses supplémentaires moyennes par an en millions de francs	Augmentation moyenne des rentes en %
<i>Rentes de vieillesse</i>		
Rentes de vieillesse simples :		
Hommes	6,9	5,0
Femmes	17,1	6,1
Rentes de vieillesse pour couples . .	16,1	5,4
Ensemble des rentes de vieillesse . .	40,1	5,6
<i>Rentes de survivants</i>		
Rentes de veuves	3,6	6,1
Rentes d'orphelins	2,8	17,8
Ensemble des rentes de survivants .	6,4	8,5
Rentes de vieillesse et de survivants .	46,5 ⁽¹⁾	5,9

(1) Dont 1,9 million de francs se rapporte à l'élévation des limites de revenus appliquées en matière de rentes transitoires; on a fait abstraction de ce montant dans le calcul de l'augmentation moyenne des rentes.

Alors que l'amélioration des rentes de vieillesse et de veuves s'élève à environ 5 à 6 pour cent, les rentes d'orphelins subissent une hausse triple. On constate ainsi que les vœux exprimés dans différentes requêtes au sujet des rentes d'orphelins ne sont pas demeurés lettre morte. Pour des raisons financières, il serait impossible de faire des concessions encore plus étendues dans ce domaine. Ainsi, à titre d'exemple, si l'on venait à décider d'une manière générale que la rente d'orphelin représenterait à l'avenir non plus 30 mais 40 pour cent de la rente de vieillesse simple, il en découlerait une nouvelle charge de 6 millions de francs par an.

3. Répercussions sur la solidarité

Comme on le sait, les rentes de l'assurance-vieillesse et survivants sont échelonnées selon des principes sociaux à l'intérieur des trois éléments (durée de versement des cotisations, genre des rentes et cotisation annuelle moyenne) qui donnent naissance aux trois formes de solidarité fondamentales examinées ci-après. La revision ne modifie pour ainsi dire pas la solidarité entre jeunes et vieux, qui permet de verser aux générations dont la durée de cotisations est courte des rentes relativement plus élevées que celles auxquelles auront droit les classes d'âge ayant versé des cotisations pendant de longues périodes; cela provient du fait que les rentes complètes prévues pour des jeunes générations ont subi aussi de notables améliorations. Le tableau suivant, dans lequel a été reproduite la répartition de la dépense annuelle moyenne relative aux rentes, telle qu'elle se présente avant et après la revision, confirme les considérations précédentes:

Répartition de la dépense annuelle moyenne selon les générations

Tableau 3*

Génération	Répartition absolue (en millions de francs)		Répartition relative (en %)	
	Loi	Proposition	Loi	Proposition
Bénéficiaires de rentes transitoires (0 année de cotisations)	42,5	48,6	5,5	6,0
Bénéficiaires de rentes partielles (1 à 19 années de cotisations) . . .	212,8	231,5	27,8	28,5
Bénéficiaires de rentes complètes de la génération d'entrée (20 à 44 années de cotisations) . . .	247,7	259,3	32,3	31,9
Bénéficiaires de rentes complètes des nouvelles générations (45 années de cotisations)	263,8	273,9	34,4	33,6
Total	766,8	813,3	100,0	100,0

De même, la solidarité entre célibataires et gens mariés demeure pour ainsi dire inchangée; cette solidarité permet, rappelons-le, de faire bénéficier les gens mariés, malgré le taux uniforme de cotisations de 4 pour cent, d'un supplément de 60 pour cent pour la rente de vieillesse et d'allouer des rentes à leurs survivants. Ainsi qu'il ressort du tableau suivant, la faible augmentation relative qui se manifeste dans les rentes d'orphelins est compensée par une diminution équivalente dans les rentes de vieillesse pour couples:

**Répartition de la dépense annuelle moyenne
selon les genres de rentes**

Tableau 4*

Genres de rentes	Répartition absolue (en millions de francs)		Répartition relative (en %)	
	Loi	Proposition	Loi	Proposition
<i>Rentes de vieillesse</i>				
Rentes de vieillesse simples	396,6	420,6	51,7	51,7
Rentes de vieillesse pour couples	295,2	311,4	38,5	38,3
Ensemble des rentes de vieillesse	691,8	732,0	90,2	90,0
<i>Rentes de survivants</i>				
Rentes de veuves	59,1	62,6	7,7	7,7
Rentes d'orphelins	15,9	18,7	2,1	2,3
Ensemble des rentes de survivants	75,0	81,3	9,8	10,0
Rentes de vieillesse et de survivants	766,8	813,3	100,0	100,0

En revanche, la revision aurait plutôt tendance à diminuer un peu la solidarité entre les personnes économiquement fortes et les assurés dont les revenus du travail sont faibles (cf. tableau ci-après). Cette solidarité réside dans le fait, qu'exprimé en pour-cent, l'échelonnement des rentes en fonction du revenu annuel moyen est dégressif.

Sans la revision, 39,5 pour cent des hommes bénéficiant d'une rente de vieillesse recevraient les prestations maximums. Ces mêmes assurés auraient, à eux seuls, versé 64,1 pour cent de la somme totale correspondante de cotisations, et 22,8 pour cent de cette somme ne contribueraient pas à la constitution de leurs rentes; il s'agit, en l'occurrence, des parts de cotisations dépassant 300 francs par an. Après la revision, 10,8 pour cent seulement des bénéficiaires masculins de rentes de vieillesse pourront encore prétendre les nouvelles prestations maximums; leurs versements représenteront 26,4 pour cent de la somme de cotisations envisagée, et seulement 7,5 pour cent de cette somme ne sont pas constitutifs de rentes (parts de cotisations de plus de 500 francs par an). Remarquons encore ici que précisément l'augmentation des rentes maximums représente une part importante des dépenses supplémentaires; en effet, des 40,4 millions de francs qui figurent dans le tableau 1* pour l'ensemble des rentes ordinaires, environ la moitié concerne l'élévation du maximum des rentes, 6 millions

seulement sont nécessaires à l'élévation des minimums et le solde de 15 millions est utilisé pour l'augmentation « directe » des rentes partielles correspondant au secteur intermédiaire de revenus. Ces données numériques démontrent clairement que le sens primitif de l'échelonnement des rentes est rétabli par la revision envisagée.

**Répartition relative, en fonction de la cotisation annuelle moyenne,
des hommes bénéficiant d'une rente de vieillesse**

Tableau 5*

Montant des rentes	Cotisation annuelle moyenne fr.	Revenu annuel correspondant fr.	Répartition des personnes %	Répartition de la somme des cotisations %
Loi				
Minimums	0— 30	0— 750	4,4	0,2
Progression du montant des rentes	30—300	750—7500	56,1	35,7
Maximums	300 et plus	7500 et plus	39,5	64,1
	[dont ..% servent à la constitution de la rente			41,3
	[dont ..% ne servent pas à la constitution de la rente			22,8
Total			100,0	100,0
Proposition				
Minimums	0— 50	0— 1250	6,7	0,5
Progression du montant des rentes	50—500	1 250—12 500	82,5	73,1
Maximums	500 et plus	12 500 et plus	10,8	26,4
	[dont ..% servent à la constitution de la rente			18,9
	[dont ..% ne servent pas à la constitution de la rente			7,5
Total			100,0	100,0

B. La levée de l'obligation de payer des cotisations après l'âge de 65 ans

I. Les règles actuelles et leurs effets

Aux termes de l'article 3, 1^{er} alinéa, de la loi, l'obligation de payer des cotisations existe aussi longtemps qu'une activité lucrative est exercée; par conséquent, elle peut s'étendre après l'âge de 65 ans. Cette solution avait été adoptée comme concession aux partisans de la « pension de retraite », qui auraient donné la préférence au droit à la rente naissant après la cessation de toute activité lucrative. Dans les premières années qui ont suivi l'introduction de l'assurance-vieillesse et survivants, cette disposition n'a pas fait sentir ses effets très fortement, parce qu'elle ne trouvait aucune application chez les personnes nées avant le 1^{er} juillet 1883 et qui avaient donc atteint leur 65^e année jusqu'au 30 juin 1948. Mais d'année en année le nombre augmente des personnes de plus de 65 ans qui demeurent soumises à l'obligation de verser des cotisations, et par là, ainsi que l'expérience le montre, le nombre des mécontents. Il s'agit actuellement de 60 000 à 70 000 personnes, ce nombre devant à peu près tripler au cours des dix prochaines années. La plupart de ces assurés ne peuvent comprendre qu'ils doivent payer des cotisations dès le moment où ils reçoivent une rente (cf. rapports de l'office fédéral des assurances sociales sur l'assurance-vieillesse et survivants en 1950 [page 38] et en 1951 [page 37]).

II. Le pour et le contre

Des considérations financières plaident en premier lieu pour le maintien de l'obligation. Les cotisations payées après l'âge de 65 ans représentent en effet dans le bilan technique un montant annuel de 20 millions de francs environ. De divers côtés, on soutient qu'il faudrait, non pas renoncer à ces recettes, mais les employer à d'autres améliorations des rentes. Il faut opposer à cette manière de voir que ces 20 millions annuels permettraient une amélioration sensible des rentes transitoires et partielles seulement. Mais si l'on améliorerait les rentes transitoires et partielles plus que nous le proposons, l'équilibre entre les prestations en faveur des bénéficiaires de ces rentes et celles en faveur des bénéficiaires de rentes complètes serait rompu d'une manière intolérable pour ces derniers. Et si l'on employait ces 20 millions entièrement ou pour leur plus grande partie à l'amélioration des rentes complètes, celles-ci ne seraient augmentées que dans une proportion imperceptible. Or, beaucoup de rentiers gagneraient davantage à ne plus payer de cotisations qu'à recevoir une rente augmentée en d'aussi modiques proportions.

En faveur du maintien de l'obligation, on fait encore valoir qu'elle rend partiellement possible le principe de la « pension de retraite ». Selon ce principe, le paiement de cotisations doit, certes, être poursuivi jusqu'à

l'arrêt de toute activité lucrative, mais la rente est alors fixée d'après toutes les cotisations payées jusque-là. La loi a repris les inconvénients de ce principe pour les assurés, sans cependant en déduire les avantages, c'est-à-dire l'augmentation de la rente correspondant aux cotisations supplémentaires. On aurait pu tirer de là la conclusion que la loi devrait être modifiée en ce sens que les cotisations payées après l'âge de 65 ans seraient encore prises en compte. Mais cela serait inconciliable avec le système actuel de calcul des rentes, qui veut que les rentes versées dès qu'est atteinte la limite d'âge de 65 ans soient fixées d'après la cotisation moyenne.

Il paraît intéressant à ce propos de jeter un regard sur les assurances-veilles pratiquées dans d'autres pays: L'*Allemagne* et l'*Autriche* ne connaissent pas le paiement obligatoire de cotisations après l'âge de 65 ans. En *Angleterre*, l'obligation de payer des cotisations prend fin à 65 ans chez les hommes n'exerçant pas d'activité lucrative et chez les femmes à 60 ans; chez les hommes et les femmes qui exercent une activité lucrative l'obligation cesse à 70 et 65 ans, mais alors, aux cotisations payées après 65 et 60 ans correspond une augmentation des prestations. En *France*, les cotisations doivent être versées jusqu'à cessation de l'activité lucrative, mais tout assuré a la possibilité de retarder l'entrée en jouissance de la rente et par là d'en augmenter le montant jusqu'à 50 pour cent. En *Belgique*, l'obligation cesse pour les assurés à 65 ans, mais les cotisations d'employeur doivent être payées aussi pour les salariés de plus de 65 ans. En *Italie*, l'obligation continue après l'âge de 60 ans, tant qu'une activité lucrative est exercée; la rente est alors réduite d'un quart aussi longtemps que dure l'activité lucrative. Chaque assuré a cependant la possibilité de retarder l'ouverture de la rente; si par exemple l'entrée en jouissance de la rente est reportée jusqu'à l'âge de 65 ans accomplis, le montant en est augmenté jusqu'à 40 pour cent. En *Suède*, l'obligation prend fin après la 66^e année. On voit ainsi que là où des cotisations sont encore exigées après l'âge de 65 ans, leur prise en compte est prévue. Le système suisse ne se retrouve nulle part ailleurs. Que l'obligation de payer des cotisations après l'âge de 65 ans ne se concilie pas avec notre système, cela ressort encore de ses conséquences pour les étrangers, pour les Suisses rentrant de l'étranger après l'âge de 65 ans et pour les épouses de plus de 65 ans de bénéficiaires de rentes transitoires, qui paient des cotisations, s'ils travaillent encore, sans jamais avoir droit à la rente.

Enfin, on allègue que la plupart de ceux qui travaillent encore après l'âge de 65 ans sont fort bien en mesure de continuer à payer des cotisations et de faire ainsi un sacrifice à la solidarité. Or, on ne saurait perdre de vue que la plupart des personnes qui travaillent après cet âge sont contraintes de le faire. Il s'agit ici tout spécialement des salariés, dont le nombre peut être estimé actuellement à quelque 100 000. Mais aussi parmi les nombreux travailleurs indépendants qui continuent leur activité jusqu'à un âge avancé — ils représentent 55 pour cent des personnes actives âgées de plus

de 65 ans — beaucoup le font, non pas par plaisir au travail, mais parce qu'ils sont contraints de gagner leur vie. Il y a certainement une injustice à ne pas exiger de cotisations des personnes de plus de 65 ans qui ont de la fortune ou qui sont au bénéfice d'une pension et qui peuvent ainsi se retirer de la vie active, mais d'en réclamer à ceux qui doivent encore gagner leur pain malgré leur âge, comme par exemple les paysans de la montagne, les ouvriers auxiliaires, les manœuvres, les travailleurs à domicile et autres, et de réduire ainsi indirectement la rente à laquelle ils ont droit.

Il existe sans doute un certain nombre de personnes âgées de plus de 65 ans qui n'auraient pas besoin de travailler et dont on pourrait aisément exiger qu'elles paient encore des cotisations. C'est pourquoi on s'est aussi demandé s'il ne conviendrait pas de lever l'obligation en faveur seulement des économiquement faibles, par exemple de ceux dont le revenu annuel ne dépasse pas 4800 francs. Vu le principe de la perception à la source, une telle solution serait cependant impraticable. Indépendamment de cela, on ne concevrait pas d'exiger une cotisation entière d'un assuré dont le revenu dépasserait légèrement le montant de 4800 francs. Il faudrait alors prévoir uniformément, pour tous les assurés de plus de 65 ans, qu'un montant jusqu'à 4800 francs serait affranchi de toute cotisation et par conséquent déduit du revenu du travail; mais on se heurterait, là encore, à de très grandes difficultés administratives.

De plus, la levée de l'obligation de payer des cotisations est justifiée même à l'égard de ceux dont on pourrait exiger qu'ils paient des cotisations après l'âge de 65 ans. La règle actuelle est en effet en contradiction évidente avec le principe d'assurance, selon lequel aucune prime n'est due pour une rente en cours. L'inégale durée de cotisations pour les « actifs », d'une part, et les « non-actifs », d'autre part, crée une inégalité juridique entre ces deux catégories d'assurés. Si, pour des considérations avant tout financières, on a à l'origine pris son parti de cette brèche dans le système d'assurance, il est assurément juste de se départir de cette attitude dès l'instant où, comme aujourd'hui, la situation financière de l'assurance le permet.

III. Les solutions possibles

La commission fédérale de l'assurance-vieillesse et survivants a envisagé les trois solutions possibles suivantes : La levée de l'obligation après l'accomplissement de la 65^e année (manque à gagner d'environ 20 millions de francs, en moyenne annuelle), la levée de l'obligation après l'accomplissement de la 70^e année (manque à gagner d'environ 6 millions, en moyenne annuelle) et la réduction de moitié des cotisations à payer après l'accomplissement de la 65^e année (manque à gagner d'environ 10 millions, en moyenne annuelle). Après une discussion approfondie, elle est arrivée à la conclusion que seule la levée complète de l'obligation après accomplissement de la 65^e année était de nature à résoudre de manière satisfaisante le problème.

En cessant d'exiger des cotisations seulement de ceux qui ont plus de 70 ans, on ne résoudreait pas le problème, pour cette raison que le poids le plus lourd des cotisations en cause repose sur les assurés ayant de 65 à 69 ans; leur part, en moyenne annuelle, représente en effet quelque 14 millions de francs, tandis que 6 millions environ seulement sont à la charge des plus de 70 ans. Une telle solution serait socialement encore moins satisfaisante que la réglementation actuelle, car les économiquement faibles, notamment les salariés, ne peuvent généralement pas travailler au-delà de la 70^e année. De la sorte, les avantages ne profiteraient qu'aux assurés ayant une situation aisée. Enfin cette solution serait, du point de vue des principes de l'assurance, tout aussi attaquable que le régime actuel.

La réduction à leur moitié des cotisations dues après l'âge de 65 ans ne représente pas non plus une solution satisfaisante; elle ne ferait en effet qu'atténuer, mais sans aucunement les éliminer, les inconvénients du régime actuel. Même si l'on faisait abstraction de ce fait, la réduction des cotisations constituerait un précédent dangereux pour toute une catégorie d'assurés, et son exécution se heurterait à de sérieuses difficultés. Il ne serait guère indiqué de prendre son parti de ces conséquences, puisque ce chemin ne pourrait quand même pas conduire au but désiré.

La commission fédérale de l'assurance-vieillesse et survivants s'est dès lors prononcée à la presque unanimité en faveur de la levée complète de l'obligation de payer des cotisations après l'âge de 65 ans accomplis. Nous nous sommes ralliés à cette opinion. Il s'ensuivra la modification des articles 3, 5 et 32.

C. Les autres modifications

I. Les dispositions sur l'assurance facultative

1. *L'adhésion à l'assurance facultative*

a. D'après l'article 58 de la loi sur l'*acquisition et la perte de la nationalité suisse*, qui est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1953, les Suissesses de naissance, qui avaient perdu l'indigénat suisse par suite de leur mariage, peuvent demander jusqu'au 1^{er} janvier 1954 leur rétablissement dans le droit de cité d'origine. Celles d'entre elles qui n'ont pas encore 30 ans accomplis ont la possibilité, en vertu de l'article 2, 1^{er} alinéa, de la loi, d'adhérer à l'assurance facultative dès le moment de leur rétablissement dans la nationalité suisse. Mais celles qui ont dépassé la trentaine n'ont plus cette possibilité. Or, nombreuses sont celles qui, après avoir présenté leur demande de réintégration, ont exprimé auprès des autorités de l'assurance-vieillesse et survivants ou de nos représentations à l'étranger leur désir de s'assurer. Comme ce vœu devrait être agréé pour des motifs d'équité, nous aimerions, en plein accord avec la commission fédérale de l'assurance-

vieillesse et survivants, ajouter un alinéa 3 à l'article 2 de la loi, afin d'autoriser le Conseil fédéral à rendre possible l'accès à l'assurance facultative aussi à ceux qui ont dépassé l'âge de 30 ans, dans certains cas spéciaux comme celui des femmes rétablies dans le droit de cité suisse. Les conditions en seront fixées dans le règlement d'exécution; elles devront viser à éviter les abus.

b. Selon la jurisprudence de la commission de recours, l'épouse d'un Suisse de l'étranger peut s'assurer pour son propre compte, même si son mari n'a pas adhéré à l'assurance facultative. Cette possibilité est ouverte même aux femmes mariées qui n'exercent pas d'activité lucrative, car selon l'article 3, 2^e alinéa, lettre b, seules les épouses d'assurés n'ont pas de cotisations à payer si elle n'exercent pas d'activité lucrative. De la sorte, tous les Suisses mariés résidant à l'étranger peuvent se soustraire au paiement de cotisations de solidarité et quand même faire assurer leur épouse. Sur proposition de la commission fédérale de l'assurance-vieillesse et survivants, l'article 2 devrait être complété par un 4^e alinéa, de telle façon que les épouses dont le mari a ou a eu la possibilité d'adhérer à l'assurance facultative ne puissent plus le faire pour elles-mêmes. Le Conseil fédéral pourra cependant admettre, conformément au 3^e alinéa, des exceptions pour les femmes qui, passé l'âge de 30 ans, deviennent veuves ou divorcées; il y aurait en effet une rigueur à leur fermer l'accès à l'assurance pour le motif que leur mari ne s'était pas assuré.

c. La déclaration d'adhésion à l'assurance facultative entraînant des conséquences lointaines, il est nécessaire d'établir des règles de procédure précises et d'en donner expressément la compétence au Conseil fédéral. Il en va de même de la fixation des délais dans lesquels l'adhésion doit être demandée. Le nouvel alinéa 5 de l'article 2 répond à ces exigences.

d. L'article 19 prévoit, à son 2^e alinéa, que si une personne assurée facultativement n'acquitte pas les cotisations malgré sommation, le droit aux rentes dérivant des cotisations payées antérieurement s'éteint, à moins qu'elle ne prouve que le paiement en a dû être interrompu pour des raisons dont elle ne peut pas être rendue responsable. L'expérience a cependant montré que cette disposition ne couvre pas certains cas. De nombreux Suisses résidant à l'étranger ont fait acte d'adhésion en temps utile, mais ensuite n'ont ni fourni les indications propres à fixer leurs cotisations ni payé celles-ci. Or ces assurés peuvent en tout temps commencer à payer des cotisations et acquérir ainsi un droit à la rente. Les dispositions en vigueur n'offrent aucune base légale permettant d'empêcher des conséquences aussi peu désirables. C'est ainsi qu'à l'heure actuelle, un grand nombre de nos compatriotes résidant hors du pays sont inscrits comme assurés auprès de nos représentations à l'étranger et de la caisse suisse de compensation, mais, depuis leur demande d'adhésion, ne se sont souciés

en aucune manière de leurs obligations et n'ont même le plus souvent pas réagi aux rappels et sommations.

Pour ces motifs, et en accord avec la commission fédérale de l'assurance-vieillesse et survivants, l'article 2 doit être complété par un nouvel alinéa 6, disposant que la déclaration d'adhésion est caduque si, malgré sommation, l'intéressé ne remplit pas dans les 5 ans qui suivent la remise de sa déclaration les obligations qui en découlent.

2. Le droit aux rentes des survivants d'assurés facultatifs

Aux termes de l'article 19, 1^{er} alinéa, de la loi, les survivants d'un assuré facultatif qui ne s'est affilié à l'assurance que postérieurement à la date dès laquelle ses contemporains en Suisse étaient soumis à l'obligation de verser des cotisations, n'ont droit aux rentes que si l'assuré avait payé des cotisations pendant trois années entières au moins. Etant donné que l'article 18, 1^{er} alinéa, de la loi a été modifié lors de la première révision et qu'une seule année de cotisations dans l'assurance obligatoire suffit dès lors pour assurer aux survivants d'un Suisse de l'étranger un droit à la rente, les survivants d'assurés qui l'ont toujours été à titre facultatif se trouvent manifestement désavantagés. Si par exemple un Suisse de l'étranger vient à décéder, alors qu'il avait payé des cotisations en Suisse pendant une année et n'avait ensuite pas continué l'assurance à titre facultatif, ses survivants auront droit néanmoins à la rente. Mais s'il n'avait jamais séjourné en Suisse et n'avait adhéré à l'assurance facultative qu'après l'accomplissement de sa 20^e année, ses survivants seraient exclus du droit à la rente, lors même qu'il aurait payé des cotisations pendant deux ans et demi. Cette inégalité devrait être écartée, et c'est pourquoi nous proposons d'abroger l'alinéa premier de l'article 19.

II. Révision de la délimitation entre les assurés qui exercent une activité lucrative et ceux qui n'en exercent pas

1. Historique

L'article 10 de la loi se limite à des dispositions sur la manière de calculer les cotisations dues par les assurés n'exerçant aucune activité lucrative. Le message du 24 mai 1946 donne la définition suivante de cette catégorie d'assurés: « Sont considérées comme n'exerçant aucune activité lucrative toutes les personnes n'ayant aucun revenu qui provienne d'une activité lucrative dépendante ou indépendante et qui puisse être pris pour base de calcul des cotisations conformément à l'article 5, 2^e alinéa, ou à l'article 9. » Le règlement d'exécution contenait la définition suivante: « Est considéré comme n'exerçant aucune activité lucrative celui qui n'est pas tenu de payer des cotisations conformément aux articles 4 à 9 de la loi pendant six mois consécutifs au moins. »

Le *Tribunal fédéral des assurances* ne s'est pas tenu à cette définition et en a choisi une autre. Dans un arrêt de principe du 5 septembre 1950, il a prononcé qu'il est dans l'esprit de la loi de considérer comme n'exerçant pas d'activité lucrative les assurés dont les conditions sociales reposent manifestement pour une part prépondérante sur des valeurs économiques provenant d'autres sources que du travail, c'est-à-dire provenant du capital ou de pensions. Ce sera le cas, tout au moins si les conditions sont relativement stables, lorsqu'un assuré devrait payer sur son revenu du travail des cotisations sensiblement plus faibles que s'il était considéré comme n'exerçant pas d'activité lucrative. Etant donné cette jurisprudence, le Conseil fédéral a abrogé la disposition précitée lors de la première révision du règlement d'exécution, et a chargé l'office fédéral des assurances sociales de trouver par voie administrative une solution pratique s'appuyant autant que possible sur les principes développés par le tribunal. L'office fédéral s'est acquitté de cette tâche au moyen d'une circulaire portant la date du 5 octobre 1951.

A l'examen, il se révéla que les principes énoncés par le Tribunal fédéral des assurances pouvaient être appliqués dans des cas isolés, mais non pas d'une manière générale. L'administration de l'assurance étant décentralisée, il est absolument impossible d'établir d'office pour tous les assurés s'ils devraient payer des cotisations plus élevées comme actifs ou comme non-actifs. Il faudrait pour cela rassembler chaque année les comptes individuels de cotisations des assurés dont le revenu n'atteint pas 15 000 francs, et dont les cotisations sont donc inférieures à 600 francs, afin d'examiner s'ils ne devraient pas payer des cotisations plus élevées sur la base de leur fortune ou des rentes qui leur sont servies. Il suffit de considérer que, d'après la statistique des cotisations pour 1950, environ 1 800 000 salariés ont payé des cotisations annuelles jusqu'à 600 francs (dont environ 200 000 des cotisations jusqu'à 24 francs), pour se persuader sans peine de l'impossibilité d'une telle procédure. Mais si l'on est contraint de renoncer à faire d'office ces constatations, le départ entre les assurés exerçant une activité lucrative et ceux qui n'en exercent pas ne peut se faire que dans des cas isolés, selon les critères du Tribunal fédéral des assurances. Et encore s'agirait-il de cas découverts au gré du hasard ou signalés par les assurés eux-mêmes, lorsqu'ils ont intérêt à être qualifiés de non-actifs. Il est significatif à cet égard que dans toutes les affaires récentes jugées par le Tribunal fédéral des assurances, l'assuré avait demandé à pouvoir payer des cotisations comme non-actif, afin d'augmenter le montant de sa rente. L'office fédéral des assurances sociales s'est même vu dans l'obligation d'inviter les caisses de compensation à admettre la présomption d'un revenu prépondérant de l'activité lucrative, dès que l'assuré a payé au moins 12 francs de cotisations par année sur le produit du travail, et à ne s'écarter de cette présomption que si l'assuré apporte la preuve du contraire ou que dans les cas manifestes et choquants. Par la suite, il est apparu que la différenciation

selon les principes du tribunal ne pouvait être faite que dans les cas où l'assuré lui-même le demandait.

La conséquence pratique des critères énoncés par la jurisprudence est en définitive que la question de savoir si les cotisations seront payées sur le produit du travail ou sur la base de la fortune est laissée à l'entière discrétion de nombreux assurés. Or, le Tribunal fédéral des assurances a lui-même constaté, en se référant expressément au système de l'assurance-vieillesse et survivants, qu'aucune catégorie d'assurés n'a latitude de payer ses cotisations à son choix selon les articles 4 à 9 ou selon l'article 10 de la loi.

Mais le tribunal a fait encore un pas de plus et a prononcé que les personnes qui, d'après sa définition, devaient être considérées comme n'exerçant pas d'activité lucrative, ne devaient payer aucune cotisation sur le produit de leur travail. Si des cotisations de ce genre avaient été acquittées par un « non-actif », elles devaient lui être restituées sur sa demande. On peut se dispenser d'expliquer longuement que cette jurisprudence puisse être très lourde de conséquence, en particulier chez les employeurs, qui, dans de nombreux cas, devront se demander s'ils ont encore l'obligation de retenir les cotisations sur les salaires versés.

2. La nécessité d'une nouvelle réglementation et son importance

Les caisses cantonales de compensation, auprès desquelles la presque totalité des non-actifs sont affiliés, considèrent comme indispensable, vu la situation qui vient d'être décrite, d'établir une délimitation nouvelle et aisément applicable. La commission fédérale de l'assurance-vieillesse et survivants est, elle aussi, arrivée à la même conclusion. Nous tenons également pour tout à fait nécessaire de donner dans la loi à ce problème une solution claire, conforme au système de l'assurance et applicable sans difficulté.

On ne perdra pas de vue que la délimitation des actifs et des non-actifs soulève des problèmes très difficiles et fondamentaux, qui ne peuvent pas être résolus d'une manière tenant compte de tous les points de vue, mais aussi qu'elle a de l'importance seulement pour un nombre relativement petit de cas, ainsi qu'il ressort des chiffres suivants: Selon la statistique des cotisations pour 1950, les non-actifs ne sont que 100 000 en nombre rond, tandis que les assurés exerçant une activité lucrative sont quelque 2 200 000. Les non-actifs représentent ainsi moins de 5 pour cent de tous les cotisants. De ces 100 000 non-actifs, 85 pour cent ne paient qu'une cotisation annuelle allant jusqu'à 24 francs, et 6 autres pour cent une cotisation annuelle allant jusqu'à 47 francs. Par conséquent, plus de 90 pour cent des assurés de cette catégorie paient des cotisations inférieures à 50 francs, limite jusqu'à laquelle, d'après nos propositions concernant les nouveaux montants des rentes, est octroyée la rente minimum.

3. Les principes directeurs de la nouvelle réglementation

a. Selon la solution décrite plus haut, introduite par les instructions de l'office fédéral des assurances sociales, les assurés qui ont à payer au moins 12 francs de cotisations par année sur le produit du travail, sont réputés ne devoir de cotisations qu'en qualité d'assurés ayant une activité lucrative. Cette solution a donné satisfaction dans la pratique. Aussi les caisses cantonales de compensation proposent-elles d'en inscrire le principe dans la loi. La nouvelle teneur de l'article 10 repose sur cette proposition.

Ce principe doit cependant, contrairement à la réglementation adoptée jusqu'ici sur la base de la jurisprudence, être appliqué de manière absolue. Dès lors, un assuré qui doit acquitter des cotisations d'au moins 12 francs par année sur le produit du travail ne sera pas considéré comme non-actif, même s'il devait payer comme tel des cotisations d'un montant considérablement plus élevé.

Autre différence par rapport au régime actuel: Les cotisations que l'assuré aurait à payer dans la même année selon les articles 4 à 9, soit donc comme actif, et celles qui lui incombent comme non-actif selon l'article 10 seront cumulées, si le montant des premières s'élève à moins de 12 francs. Actuellement, les cotisations payées sur le produit du travail sont imputées sur les cotisations dues selon l'article 10. Cette imputation, qui avait été prescrite pour éviter tout cumul, conduit à des complications administratives qui sont sans aucun rapport raisonnable avec le but recherché. Il convient de l'abandonner, et l'on peut en répondre; puisque le cumul se tient dans des limites très étroites, les cotisations sur le revenu du travail qui s'ajoutent aux cotisations selon l'article 10 ne pouvant jamais dépasser 11 fr. 90 par an.

b. La solution envisagée a le grand avantage d'avoir — pour l'essentiel — déjà été éprouvée pratiquement et d'être entrée dans les habitudes. Un changement par rapport à la pratique actuelle n'interviendra que dans les rares cas où, sur requête de l'intéressé ou ensuite d'une enquête menée par la caisse de compensation, la délimitation pourrait être faite selon les principes posés par le Tribunal fédéral des assurances. Ces avantages nous ont incités à abandonner une autre solution qui avait été également étudiée et que la commission fédérale de l'assurance-vieillesse et survivants avait recommandée. D'après cette solution, on n'aurait considéré comme non-actif que les assurés qui, pendant une année civile, n'auraient pas eu la moindre cotisation à payer sur un revenu d'activité lucrative. Mais pour l'introduire, quoiqu'elle eût été peut-être encore plus simple, le reclassement de nombreux cas eût été nécessaire. En outre, cette solution aurait eu cette conséquence peu désirable que des assurés qui auraient travaillé d'une manière sporadique pendant une année et gagné ainsi quelques francs, n'auraient dû payer comme « actifs » que quelques centimes de cotisations,

tandis que des invalides hospitalisés, par exemple, auraient dû payer 12 francs de cotisations comme non-actifs.

c. Nous ne méconnaissions pas qu'on puisse reprocher à notre proposition de permettre à des rentiers riches d'éviter les cotisations qu'ils devraient payer selon l'article 10, en exerçant une activité sporadique. Ainsi, pour prendre un exemple extrême et très rare, un rentier disposant d'une fortune supérieure à 750 000 francs, qui aurait dû acquitter une cotisation de 600 francs par année en vertu des articles 10 de la loi et 28 du règlement d'exécution, doit payer une cotisation annuelle de 12 francs seulement, s'il réussit à obtenir un revenu du travail d'au moins 300 francs par année. Nous ne pouvons cependant pas voir d'inconvénients majeurs dans cette circonstance, car la rente de l'assurance a pour fonction de remplacer le revenu du travail qui vient à manquer ensuite de l'âge ou du décès, et il paraît dès lors normal que les personnes qui ont un revenu élevé provenant de la fortune ou d'une pension et en outre un petit revenu du travail, ne paient des cotisations que sur ce dernier revenu et ne reçoivent que la rente qui en découle.

Au surplus, le nombre des personnes ayant une grande fortune et qui n'exercent aucune activité lucrative est en Suisse très peu élevé. Il ne convient dès lors pas d'établir une réglementation compliquée, étendant ses effets à des dizaines de milliers de cotisants, simplement à cause de ces quelques personnes qui, au reste, prennent indirectement une part non négligeable au financement de l'assurance par le canal des impôts cantonaux, sans pour autant pouvoir augmenter leur rente. Cela convient d'autant moins, que même une solution comme celle qu'a adoptée le Tribunal fédéral des assurances, qui pensait précisément à de tels cas, n'empêcherait pratiquement pas des assurés riches d'éviter sans peine le paiement de cotisations élevées en qualité de non-actifs, en exerçant une activité sporadique ou même fictive.

III. Les périodes pour lesquelles fixer les cotisations

1. Aux termes de l'article 14, 2^e alinéa, de la loi, les cotisations prélevées sur le revenu d'activité indépendante sont fixées annuellement. Comme les autorités fiscales ne font d'estimation que pour une période de deux ans, les cotisations fondées sur le revenu ainsi déterminé se trouvent être les mêmes pour deux années chaque fois. De la sorte, la fixation annuelle des cotisations est devenue une simple formalité qui devrait être abandonnée. Il se trouve en effet que, pour chaque deuxième année de la période de cotisations, les caisses de compensation doivent prendre une nouvelle décision, identique à celle de l'année précédente, ou tout au moins donner à nouveau à l'assuré la possibilité de contester la décision de cotisations au début de la seconde année.

Avec la commission fédérale de l'assurance-vieillesse et survivants, nous sommes d'avis que la période pour laquelle les cotisations sont fixées ne devrait pas être déterminée dans la loi, parce qu'elle peut varier suivant les bases adoptées pour l'estimation du revenu. Par exemple, les taxations fiscales pourraient devenir annuelles ou bien trisannuelles; il faudrait alors adapter en conséquence la période pour laquelle les cotisations sont fixées. C'est pourquoi on devrait inscrire au 2^e alinéa de l'article 14 simplement que les cotisations des assurés de condition indépendante, et celles aussi des non-actifs et des salariés dont l'employeur n'est pas tenu de payer des cotisations, doivent être fixées périodiquement.

2. Il est apparu que la fixation annuelle des cotisations des indépendants et des salariés, assurés à titre facultatif, se heurtait à de grandes complications, vu les difficultés d'obtenir des attestations de revenu. Ces revenus ne variant souvent que dans une faible mesure, ces complications n'ont guère de raison d'être. Si l'on adoptait des périodes de taxation plus longues, l'application de l'assurance facultative se trouverait grandement simplifiée, non seulement auprès de la caisse suisse de compensation, mais aussi et surtout auprès des représentations suisses à l'étranger. C'est pourquoi nous prévoyons que les cotisations des assurés facultatifs pourront être fixées pour une période plus longue qu'une année; mais il faudra encore examiner si et de quelle manière on devra tenir compte des variations dans le montant du revenu. L'article 14, 2^e alinéa, de la loi, dans la teneur de notre projet, permettra sans autres modifications de fixer des périodes de cotisations plus longues, puisque tous les assurés facultatifs sont ou bien des personnes de condition indépendante ou des non-actifs ou bien encore des salariés dont l'employeur n'est pas tenu de payer des cotisations.

IV. L'inscription dans la loi de la possibilité de faire remise du paiement des cotisations arriérées

La disposition figurant à l'article 40 du règlement d'exécution prévoit que les assurés, qui pouvaient admettre de bonne foi qu'ils ne devaient pas les cotisations réclamées, en seront exonérés pour le tout ou en partie, lorsque le paiement de ces cotisations serait une charge trop lourde au regard de leurs conditions d'existence. Cette disposition n'est pas appliquée par le Tribunal fédéral des assurances aux cotisations paritaires, parce qu'elle ne trouve aucun fondement dans la loi. Le tribunal a cependant ajouté qu'il pourrait être désirable « de lege ferenda » d'admettre dans certains cas la remise du paiement des cotisations paritaires, réclamées pour une période passée.

Avec la commission fédérale de l'assurance-vieillesse et survivants, nous sommes d'avis qu'il ne convient pas de procéder avec toute la rigueur de l'exécution forcée contre des salariés et des employeurs qui avaient de

bonne foi omis d'acquitter des cotisations, peut-être même sur la foi d'informations erronées provenant de la caisse de compensation. C'est pourquoi nous tenons pour nécessaire d'inscrire dans la loi le principe de la remise du paiement des cotisations arriérées. Attendu qu'il est préférable, comme on l'a fait jusqu'ici déjà, de ne pas régler cette question en détail dans la loi, mais de laisser ce soin au règlement d'exécution, l'article 14 doit simplement contenir en son 4^e alinéa une délégation de compétence au Conseil fédéral.

V. La nouvelle réglementation de la prescription des créances de cotisations

Aux termes de l'article 16, 1^{er} alinéa, de la loi, les créances résultant de cotisations non payées se prescrivent par 5 ans dès leur exigibilité. La loi étant en vigueur depuis 5 ans, au 1^{er} janvier 1953, on devra se demander pour la première fois au cours de l'année 1953 ce qu'il en est de la prescription des cotisations dues pour 1948. Une étude attentive du vaste problème de la prescription a montré que la disposition en vigueur est rédigée d'une manière trop générale et qu'elle laisse ouvertes diverses questions d'une portée fondamentale, comme par exemple: l'exigibilité des cotisations paritaires, des cotisations des indépendants et des non-actifs, la formation du délai et les conséquences de son inobservation, la prescription de cotisations déclarées irrécouvrables, qui sont constatées dans un acte de défaut de biens ou pour lesquelles la caisse de compensation n'a conformément à l'article 42, 1^{er} alinéa, du règlement d'exécution pas exigé la délivrance d'un acte de défaut de biens; il s'élève aussi des doutes quant à savoir si le délai de 5 ans vaut pour la fixation et pour l'exercice de la créance, et s'il est aussi applicable à des cotisations découvertes à la suite d'une procédure en soustraction d'impôts ou de l'ouverture d'une information pénale.

Il nous a paru nécessaire, pour éliminer cette insécurité juridique dans un domaine aussi important, de donner un tour plus précis aux dispositions sur la prescription des créances de cotisations. A cette fin, il fallait considérer tout particulièrement le caractère de droit public de la législation sur l'assurance-vieillesse et survivants, l'influence sur le cours du délai de la fixation des cotisations avec ses procédures de recours et d'appel, de la procédure de sommation avec le sursis au paiement selon les articles 37 et suivants du règlement d'exécution, et de la règle de l'article 162, 1^{er} alinéa, du même règlement, selon laquelle les employeurs affiliés à une caisse de compensation doivent être contrôlés au moins une fois tous les 4 ans.

La nouvelle réglementation devant, en dépit de la multiplicité des problèmes, revêtir une forme aussi simple et précise que possible, nous envisageons deux délais distincts pour fixer puis exercer les créances de cotisations. Le délai au cours duquel la caisse de compensation peut

faire valoir sa créance au moyen d'une décision, ou le débiteur des cotisations les acquitter, est de 5 ans; celui jusqu'au terme duquel la caisse de compensation doit requérir l'exécution forcée de sa décision, de 3 ans. Le point de départ n'est plus, comme jusqu'ici, l'exigibilité, mais la fin de l'année civile, d'une part, pour laquelle sont dues les cotisations, et, d'autre part, dans laquelle la décision est passée en force. La suppression de la multiplicité des échéances individuelles n'est pas seulement une simplification administrative considérable; elle permet encore d'écartier nombre de questions épineuses qui se seraient posées quant à la date de l'exigibilité.

Partant de motifs de sécurité juridique et de considérations de technique administrative, selon lesquels au terme d'une certaine durée un point final doit être mis à un certain rapport d'obligation entre l'assurance et un débiteur de cotisations, nous avons prévu que l'échéance des délais a pour effet l'extinction du droit et de l'obligation. La conséquence de la simple prescription au sens du droit civil serait que la caisse de compensation ne pourrait plus exercer sa créance, tandis que l'assuré pourrait, à sa discrétion, peser les avantages et les inconvénients du paiement de sa cotisation. Mais accorder une telle possibilité de disposer serait contraire au caractère de droit public, et partant impératif, du régime de l'assurance.

Des circonstances spéciales imposent pour ces deux délais des exceptions. Si des cotisations doivent être prélevées sur un revenu taxé dans une procédure en soustraction d'impôts, le délai de 5 ans ne doit prendre naissance qu'après la fin de l'année dans laquelle la taxation fiscale est entrée en force. Et si des cotisations ont été soustraites à la perception à l'occasion d'un acte punissable contre lequel l'action pénale se prescrit par un délai supérieur à 5 ans, ce délai doit être déterminant. Nous pensons d'autre part que le délai d'exécution de 3 ans devrait être suspendu pendant la durée d'un inventaire requis après décès (art. 580 et suivants CC) ou d'un sursis concordataire; l'introduction d'une poursuite est en effet prohibée pendant ce temps. Au cas où une saisie ou une faillite est en cours à l'échéance du délai, celui-ci ne doit prendre fin qu'à la clôture de la procédure engagée. En outre, nous envisageons l'extinction de la créance même s'il y a un acte de défaut de biens; car les créances déclarées irrécouvrables selon l'article 42 du règlement d'exécution doivent être traitées de la même manière, qu'elles soient constatées par un acte de défaut de biens ou qu'elles reposent par exemple sur une simple attestation d'insolvabilité. Enfin, il est prévu que les cotisations non éteintes au moment de l'ouverture du droit à la rente peuvent être en tout cas compensées conformément à l'article 20, 3^e alinéa, de la loi; les cotisations formatrices du droit à la rente doivent être acquittées par voie de compensation sans aucune restriction.

VI. L'atténuation des conditions mises au droit de la femme mariée à une rente de vieillesse simple

La loi accorde aux femmes mariées, à titre exceptionnel seulement, un droit personnel à la rente de vieillesse. Aux termes de l'article 21, 1^{er} alinéa, dernière phrase, de la loi, la femme mariée peut prétendre une rente de vieillesse simple uniquement si le mari n'a pas ou n'a pas encore droit à une rente ordinaire et si elle a elle-même payé, durant le mariage, des cotisations d'au moins 12 francs par an en moyenne.

La première des deux conditions — le défaut de droit à une rente ordinaire de la part du mari — est une conséquence nécessaire de l'institution de la rente de vieillesse pour couple; aussi n'est-elle pas en discussion. En revanche, la seconde condition, relative à la cotisation de 12 francs en moyenne par année de mariage, se révèle par trop restrictive. Des cas manifestement pénibles en sont résultés dans la pratique. Aussi la commission fédérale de l'assurance-vieillesse et survivants a-t-elle proposé au Conseil fédéral d'accorder la rente ordinaire de vieillesse simple à toute femme mariée dont le mari ne peut prétendre une rente ordinaire, si cette femme a payé des cotisations avant ou durant son mariage. Il va de soi que la femme doit remplir les conditions mises par l'article 29, 1^{er} alinéa, à l'obtention des rentes ordinaires.

Nous nous rallions à cette proposition. Si l'on modifie dans le sens proposé l'article 21, 1^{er} alinéa, dernière phrase, de la loi, les femmes mariées âgées de plus de 65 ans et dont le mari n'a pas droit à une rente ordinaire ne seront pas toutes mises aujourd'hui déjà au bénéfice de rentes, car nombre d'entre elles n'ont payé aucune cotisation. Mais dans les années ultérieures, il sera de règle qu'une femme atteignant avant son mari l'âge de 65 ans ait un droit personnel, pendant un certain temps, à la rente de vieillesse simple. Les répercussions financières de cette modification sont négligeables; en effet, lors de l'établissement du bilan technique, on est parti de l'hypothèse que toutes les femmes mariées de plus de 65 ans dont le mari n'a pas encore atteint cet âge possèdent un droit personnel à une rente de vieillesse simple.

VII. Les simplifications dans le calcul de la cotisation annuelle moyenne déterminante pour la fixation de la rente

1. *Suppression des années de cotisations les plus mauvaises*

a. La commission fédérale d'experts pour l'introduction de l'assurance-vieillesse et survivants avait prévu la suppression des années de cotisations les plus mauvaises, pour empêcher que la cotisation annuelle moyenne ne soit par trop réduite du fait d'années présentant des cotisations particulièrement basses. Cette suppression ne devait intervenir que

sur demande de l'assuré, pour des cotisations annuelles inférieures à la moitié de la moyenne des trois années ayant immédiatement précédé, et à la condition que ces cotisations exceptionnellement basses soient la conséquence de maladie, de service militaire, de chômage, d'accident ou d'un état de gêne non imputable à l'assuré (voir rapport des experts, p. 72). Le projet du Conseil fédéral prévoyait la solution actuellement en vigueur (art. 30, 3^e al., de la loi), qui ignore les clauses restrictives proposées par la commission d'experts. Dans le message relatif au projet de loi (FF 1946, II, p. 403—404), il est relevé à ce propos qu'il paraît plus simple de supprimer dans tous les cas et sans en rechercher la cause un nombre déterminé d'années de cotisations mauvaises.

L'étude de cette question a été poursuivie par la suite; il s'est alors révélé que la suppression automatique des années de cotisations les plus mauvaises se heurterait à des difficultés d'ordre administratif. Aussi le chef du département fédéral de l'économie publique proposa-t-il au Conseil des Etats de modifier l'article 30, 3^e alinéa, en ce sens que la suppression des années de cotisations les plus mauvaises ne serait effectuée — comme l'avait proposé la commission d'experts — que sur demande de l'assuré (Bull. stén. Conseil des Etats 1946, p. 394 s. et 398). Le rapporteur au Conseil des Etats exposa que cette proposition avait pour seul but de simplifier quelque peu les comptes individuels de cotisations, mais qu'elle ne modifiait en rien la matière elle-même. Le Conseil des Etats adopta la proposition sans discussion, de même que la commission du Conseil national. Le rapporteur au Conseil national déclara à ce propos: « Quant au fond, la situation reste donc la même. Mais il appartient à l'assuré de faire valoir ses droits. La solution adoptée par le Conseil des Etats représente une simplification importante » (Trad. Bull. stén. Conseil national 1946, p. 1021). Mais comme il avait été présenté simultanément une autre proposition allant beaucoup plus loin et demandant de laisser tomber la disposition même relative à la suppression des années de cotisations les plus mauvaises, le Conseil national s'opposa à toute modification de l'article 30, 3^e alinéa. Afin de ne pas retarder la mise sur pied de la loi, le Conseil des Etats se rallia par la suite à la décision du Conseil national.

L'assurance étant en vigueur depuis 5 ans seulement, il n'y a pas encore eu lieu de supprimer des années de cotisations. De même que la commission fédérale de l'assurance-vieillesse et survivants, nous sommes arrivés cependant à la conclusion que cette mesure représenterait plus tard une très lourde charge pour les caisses de compensation. En effet, la suppression automatique des années de cotisations les plus mauvaises rend nécessaire — dans tous les cas où la rente maximum ne peut être accordée dès l'abord — d'examiner pour chacune des années de cotisations si elle fait ou non partie des plus mauvaises. Cette opération prend du temps, surtout si l'assuré possède plusieurs comptes individuels de cotisations.

b) L'étude qu'a faite de cette question une commission spéciale chargée d'examiner les possibilités de simplifier l'application de l'assurance a montré qu'il est impossible de trouver une solution qui, remplaçant la suppression des années de cotisations les plus mauvaises, permettrait d'atteindre le but recherché, c'est-à-dire d'éliminer dans chaque cas pris individuellement l'influence que pourraient exercer sur le montant de la rente d'éventuelles mauvaises années de cotisations. La commission se demande alors comment il serait possible d'obvier d'une autre manière aux difficultés administratives entraînées par l'article 30, 3^e alinéa, de la loi. La première idée qui devait venir à l'esprit était de reprendre la proposition présentée en 1946 par le département fédéral de l'économie publique (cf. lettre *a* ci-dessus), selon laquelle les années de cotisations les plus mauvaises ne sont supprimées que sur demande de l'assuré. Nous sommes arrivés à la conclusion que cette solution — qui avait obtenu, à l'époque, l'approbation du Conseil des Etats — était et est encore parfaitement soutenable du point de vue social.

On objectera peut-être que de nombreux assurés ne seront pas en mesure de décider, lors du cas de rente, s'ils ont des années de cotisations mauvaises dont la suppression aurait une influence favorable sur le montant de la rente, et de quelles années il s'agit. Mais on peut rappeler à ce propos la « ratio legis »: par la suppression des années de cotisations les plus mauvaises, on voulait obtenir seulement que des années durant lesquelles ont été payées des cotisations exceptionnellement basses à la suite de maladie, de service militaire, de chômage, d'accident ou d'un état de gêne, ne puissent pas entraîner une réduction considérable de la rente. Or chacun se souviendra toujours d'années où il a été longtemps malade, au service militaire, au chômage ou dans un état de gêne. Nous croyons par conséquent qu'en renseignant les ayants droit de manière appropriée (p. ex. par une mention sur la formule de demande de rente), on peut arriver à ce que les assurés sur les rentes desquels la suppression des années de cotisations les plus mauvaises a une influence notable demandent effectivement cette suppression. Celle-ci devra également être effectuée, lorsque les assurés ne sont pas en mesure de désigner leurs années de cotisations les plus mauvaises.

Du point de vue administratif, la solution proposée devrait avoir pour premier effet une très sensible diminution du nombre des cas dans lesquels devront être supprimées les années de cotisations les plus mauvaises. En effet, la suppression de ces années ne touche en aucune façon les assurés qui bénéficient d'une rente maximum ou d'une rente située dans le dernier intervalle de progression nouvellement proposé (environ 40 pour cent des bénéficiaires masculins touchent une telle rente); elle n'entraîne des conséquences notables que pour les personnes bénéficiant de rentes se situant dans l'intervalle de progression du revenu annuel moyen qui va de 1250 à 3750 francs (environ 20 pour cent des assurés masculins). Le travail des

caisses de compensation sera aussi sensiblement réduit dans les cas où l'assuré pourra lui-même indiquer les années qu'il veut voir supprimer.

c) Pour ces motifs, l'article 30, 3^e alinéa, du projet prévoit la suppression des années de cotisations les plus mauvaises sur demande seulement de l'ayant droit. La commission fédérale de l'assurance-vieillesse et survivants a approuvé cette modification à l'unanimité.

2. Prise en compte des cotisations précédant immédiatement l'ouverture du droit à la rente

1. L'article 30, 2^e alinéa, de la loi, prévoit que, pour déterminer la cotisation annuelle moyenne, on additionne, sur la base des comptes individuels de cotisations de l'assuré, toutes les cotisations payées jusqu'à l'ouverture du droit à la rente et l'on divise ce total par le nombre d'années de cotisations. Or, les cotisations payées immédiatement avant l'ouverture du droit à la rente ne sont, la plupart du temps, pas encore connues de la caisse de compensation au moment où doit être fixée la rente. Les pièces qui servent de base à l'inscription des cotisations de salariés sur les comptes individuels ne peuvent être établies par les employeurs et remises à la caisse de compensation qu'après l'expiration de l'année de cotisations.

L'ayant droit doit donc indiquer, sur la demande de rente, auprès de quels employeurs l'assuré avait travaillé durant la dernière ou les deux dernières années. Mais ces indications sont souvent impossibles à fournir par les survivants de salariés (par ex. d'ouvriers du bâtiment, de journaliers, de travailleurs occasionnels, etc.), ces survivants ne connaissant pas les employeurs du défunt. Des salariés qui changent fréquemment de place ont eux-mêmes également souvent de la peine à se souvenir de tous leurs employeurs et des adresses de ces employeurs. Sur la base des indications plus ou moins complètes fournies par les ayants droit, les caisses de compensation doivent ensuite s'adresser à ces employeurs et exiger qu'ils leur fournissent « hors série » les avis de cotisations requis. Cela entraîne des complications tant pour les employeurs que pour les caisses. Les cotisations annoncées doivent enfin — à nouveau « hors série » — être inscrites sur les comptes individuels; ce n'est qu'alors que la rente peut être fixée. Outre les complications, cette procédure entraîne un retard dans la fixation de la rente. Il se révèle également dans de nombreux cas que la demande de rente ne mentionne pas tous les employeurs auprès desquels l'assuré a travaillé. Les cotisations décomptées par ces employeurs ne sont alors connues de la caisse de compensation qu'une fois la rente déjà fixée, ce qui provoque dans la plupart de ces cas une modification ultérieure de la décision de rente.

Il est indéniable que la procédure décrite ci-dessus a été appliquée et a bien fonctionné. Mais si l'on compare le travail administratif qu'elle exige et le but à atteindre, le jeu n'en vaut guère la chandelle dès le moment

où les cotisations payées durant les derniers mois précédant l'ouverture du droit à la rente n'exercent plus aucune influence ou presque plus d'influence sur la rente. Il ressort des recherches faites qu'aujourd'hui — où la plupart des assurés ont payé des cotisations pendant 5 ans — les cotisations payées durant les derniers mois n'ont très fréquemment aucune influence quelconque et n'ont souvent qu'une influence minime sur le montant de la rente. En outre, le nombre des cas dans lesquels les dernières cotisations exerceront une influence sur le montant de la rente va diminuer d'année en année. C'est pourquoi, de l'avis de la commission chargée d'examiner les possibilités de simplifier l'application de l'assurance-vieillesse et survivants, avis auquel s'est ralliée la commission fédérale de l'assurance-vieillesse et survivants, le moment est venu de simplifier la manière de prendre en compte les cotisations payées immédiatement avant l'ouverture du droit à la rente.

b. La commission pour les simplifications administratives et la commission fédérale de l'assurance-vieillesse et survivants ont proposé la procédure suivante: Ne devraient, en règle générale, plus être déterminées, pour les rentes de vieillesse prenant naissance le 1^{er} janvier, les cotisations payées pour l'année précédente; pour les rentes de vieillesse prenant naissance le 1^{er} juillet et pour les rentes de survivants, les cotisations payées durant l'année en cours jusqu'à l'ouverture du droit à la rente. Devrait être inscrite au compte individuel la même cotisation que celle qui a été versée durant l'année précédente ou cette cotisation calculée proportionnellement à la période de cotisations de l'année en cours; cette cotisation rentrerait ainsi dans le calcul de la cotisation annuelle moyenne. En conséquence, pour les rentes de vieillesse prenant naissance le 1^{er} janvier 1954, on adopterait comme cotisation de l'année 1953 le montant payé pour 1952; pour les rentes de vieillesse prenant naissance le 1^{er} juillet 1954, on prendrait en compte comme cotisation des mois de janvier à juin 1954 la moitié de la cotisation de l'année 1953.

Tout assuré devrait cependant avoir le droit d'exiger la prise en compte des cotisations effectivement payées, au cas où il en résulterait une rente plus élevée. Ce serait le cas si le revenu durant les mois faisant l'objet de la réglementation particulière était plus élevé que durant les mois précédents. Les ayants droit devraient expressément être rendus attentifs à cette faculté, par exemple au moyen d'une mention sur la formule de demande de rente. C'est ainsi que l'assuré ayant droit à une rente de vieillesse dès le 1^{er} janvier 1954 serait invité à aviser la caisse de compensation au cas où son revenu en 1953 serait plus élevé que celui de 1952.

En revanche, il faudrait renoncer à prendre en compte — pour calculer la cotisation annuelle moyenne — les cotisations effectivement dues pour les derniers mois dans les cas où le revenu a diminué au cours de ces mois. Ce serait admettre ainsi les différences que cette réglementation particulière

pourrait entraîner en faveur des ayants droit, ce qui se soutient, car ceux dont le revenu diminue immédiatement avant l'ouverture du droit à la rente sont avant tout les assurés de condition sociale relativement modeste. La réglementation particulière aurait de cette manière pour effet que la dernière année de cotisations serait négligée lorsqu'elle est plus mauvaise que la précédente; elle réduirait ainsi le nombre des cas où une éventuelle renonciation à la suppression des années de cotisations les plus mauvaises pourrait avoir des conséquences défavorables.

c. Les effets de la réglementation proposée sont les suivants: en règle générale, la rente peut être calculée directement sur la base des inscriptions déjà portées au compte individuel, ce qui non seulement simplifie considérablement le travail administratif mais active aussi la fixation de la rente. Dans les cas exceptionnels, où les cotisations payées immédiatement avant l'ouverture du droit à la rente entraînent une augmentation du montant de la rente, l'ayant droit ne subit aucun préjudice; par ailleurs, l'ayant droit dont le revenu a fortement diminué durant la période précédant immédiatement l'ouverture du droit à la rente en tire un léger avantage.

Une telle mesure, combinée avec divers autres allègements introduits par voie administrative au début de cette année, simplifierait considérablement la tenue des comptes individuels de cotisations, ce qui répond à un vœu maintes fois exprimé. Nous croyons du reste qu'il sera possible d'apporter encore peu à peu d'autres simplifications en ce domaine; si bien que la tenue des comptes individuels ne pourra dès lors faire l'objet de critiques justifiées.

d. La solution que nous venons d'esquisser exige que soient encore élucidés divers points touchant son application. Or ces recherches n'ont plus pu être effectuées avant la rédaction du projet de loi. Nous sommes donc d'avis qu'il faut non pas fixer dans la loi la solution, mais donner au Conseil fédéral la compétence d'introduire une solution en ce sens.

L'article 30, 5^e alinéa, du projet de loi autorise ainsi le Conseil fédéral à édicter, par voie d'ordonnance, des prescriptions spéciales non seulement comme jusqu'à maintenant sur la prise en compte des fractions d'années durant lesquelles les cotisations ont été versées ainsi que des cotisations correspondantes, mais encore sur la prise en compte des cotisations payées pour la dernière année civile précédant l'ouverture du droit à la rente. Les prescriptions sur la prise en compte de cette dernière catégorie de cotisations se rapporteraient alors aux rentes de vieillesse prenant naissance le 1^{er} janvier, tandis que pour les autres rentes de vieillesse et les rentes de survivants la solution se fonderait sur la prise en compte des fractions d'années de cotisations.

3. *Echelonnement moins fin des rentes*

Des rentes ont dû fréquemment être augmentées après avoir été déjà fixées, des cotisations arriérées ayant été versées ultérieurement. Souvent les corrections ainsi faites étaient si minimes qu'elles n'en valaient guère la peine. C'est la raison pour laquelle la commission pour les simplifications administratives s'est prononcée en faveur d'un échelonnement moins fin des rentes, qui permettrait d'éviter dans la plupart des cas la correction des rentes, lorsque des cotisations sont prises en compte après coup. Le problème perd toutefois de son importance si l'on vient à introduire la réglementation spéciale examinée sous chiffre 2, relative à la prise en compte des cotisations dues pour les derniers mois précédant l'ouverture du droit à la rente; mais il se trouvera simplifié plus encore si l'on adopte un échelonnement moins fin des rentes.

Dans les barèmes de rentes actuels établis conformément à l'article 53 du règlement d'exécution, l'arrondissement de la rente de vieillesse simple est d'au maximum 20 francs par an. On a atteint ce but en portant la cotisation annuelle moyenne exacte soit au multiple de 3 immédiatement supérieur (dans le premier intervalle de progression) soit à celui de 10 (dans le deuxième intervalle de progression). De la sorte, dans les barèmes de rentes, l'échelle des cotisations annuelles moyennes comprend 56 positions.

Il est prévu d'introduire un nouvel intervalle de progression s'étendant aux cotisations annuelles moyennes de 300 à 500 francs. Ce fait oblige d'instituer un échelonnement moins fin des rentes si l'on veut maintenir, à peu de chose près, le format actuel des échelles. Une étude ultérieure permettra de déterminer quelles sont les limites de cet échelonnement. Toutefois, nous aimerions préciser aujourd'hui déjà qu'il devra demeurer compatible avec un système de rentes qui, dans son principe même, est continu. Passer d'une manière déguisée à un régime trop schématique de classes serait fausser le système des rentes.

A ce propos, il nous semble indiqué d'insérer dans la loi même — ce qui figurait jusqu'alors dans le règlement d'exécution (art. 53) — la compétence d'établir un barème des rentes dont l'usage sera obligatoire, ainsi que la faculté d'arrondir les rentes.

VIII. La création de nouvelles caisses de compensation professionnelles

En vertu de l'article 53 de la loi, les caisses de compensation professionnelles ne peuvent être créées qu'à la condition de comprendre au moins 2000 employeurs ou personnes de condition indépendante ou de percevoir au moins 400 000 francs de cotisations annuellement. Par cette prescription, le législateur espérait notamment restreindre quelque peu le nombre des caisses dans l'assurance-vieillesse et survivants par rapport

à celui des caisses du régime des allocations pour perte de salaire et de gain — qui en comptait 70 — ou tout au moins éviter un accroissement de ce nombre. Mais contrairement aux prévisions, 82 caisses professionnelles furent instituées lors de l'introduction de l'assurance-vieillesse et survivants; 5 ont été dissoutes depuis, de sorte qu'il en subsiste 77.

L'expérience a montré que ce nombre constituait un maximum encore compatible avec une application rationnelle de l'assurance. Si plusieurs nouvelles caisses étaient créées, elles auraient pour effet certain de compliquer et renchérir l'administration. C'est pourquoi on a soutenu de divers côtés qu'il faudrait exclure purement et simplement la création de nouvelles caisses professionnelles. A l'appui de cette opinion, il a été affirmé aussi qu'en autorisant l'institution de nouvelles caisses, on mettrait en danger l'existence de celles qui sont déjà en activité, ou qu'en tout cas on pourrait les placer dans une situation précaire.

Nous ne voudrions pas aller jusque-là et préférons laisser subsister, pour des considérations de principe, le droit à la création de nouvelles caisses professionnelles. En revanche, nous estimons, avec la commission fédérale de l'assurance-vieillesse et survivants unanime, qu'il y aurait lieu de tenir compte des arguments avancés plus haut en aggravant les conditions mises à la fondation de nouvelles caisses, cela par une augmentation de la somme minimum des cotisations à encaisser. Cette mesure se justifie doublement. En effet, dès le début de l'assurance, le montant de 400 000 francs s'est révélé trop bas puisque, d'une part, on a créé plus de caisses qu'il n'avait été prévu et que, d'autre part, plusieurs caisses professionnelles qui encaissaient une somme de cotisations dépassant de peu 400 000 francs par année n'ont pas été en mesure d'équilibrer leurs comptes des frais d'administration. Au demeurant, il paraît équitable de considérer l'évolution des salaires intervenue entre-temps.

L'article 53 du projet prévoit donc que des caisses professionnelles ne peuvent être créées qu'à la condition de percevoir des cotisations d'au moins 1 million de francs par année. On a saisi cette occasion pour améliorer et compléter la rédaction de cet article dont le texte a parfois donné lieu à des malentendus.

Les caisses professionnelles existantes ne sauraient être touchées par cette mesure. L'article 60, 2^e alinéa, a été complété à cet effet.

IX. La mise à la charge du fonds de l'assurance-vieillesse et survivants des dépenses occasionnées à la Confédération par l'application de l'assurance

L'application de l'assurance entraîne pour la Confédération des charges élevées. Il s'agit en l'occurrence des frais relatifs à la surveillance de l'application de l'assurance, des frais de la caisse fédérale de compensation (per-

sonnel fédéral) et de la caisse suisse de compensation (Suisse de l'étranger, conventions internationales), des frais de la centrale de compensation et de l'administration du fonds de compensation de l'assurance-vieillesse et survivants, et des frais concernant l'affranchissement à forfait. Alors qu'il semble normal que la Confédération supporte les frais se rapportant à la surveillance de l'application de l'assurance et, en sa qualité d'employeur, ceux de la caisse fédérale de compensation, il a été suggéré, en revanche, à différentes reprises, de mettre à la charge de l'assurance-vieillesse et survivants les frais d'application, au sens propre du mot, qui incombent à la Confédération. C'est ainsi que, notamment, la commission de gestion du Conseil national a exprimé l'avis qu'en accordant des subsides pour frais d'administration aux seules caisses cantonales de compensation, on créait une inégalité de traitement entre Confédération et cantons pour ce qui est de la couverture des frais d'application.

Suivant la proposition de la commission fédérale de l'assurance-vieillesse et survivants, le Conseil fédéral prévoit par conséquent que les dépenses pour l'administration du fonds de l'assurance-vieillesse et survivants (1951: 28 000 francs) et la centrale de compensation (1951: 1 159 000 francs), pour la caisse suisse de compensation et ses services auxiliaires (légations et consulats) à l'étranger (1951: 571 000 francs dont 318 000 francs ont déjà été couverts par des subsides du fonds) ainsi que pour l'affranchissement à forfait (1951: 1 535 000 francs) sont remboursées à la Confédération par le fonds de compensation de l'assurance-vieillesse et survivants. Il n'y a pas lieu d'admettre qu'à l'avenir ces frais se modifieront dans une mesure importante; aussi peut-on compter avec une somme d'environ 3 millions de francs par année à la charge du fonds de compensation.

Le principe de la prise en charge des frais est inscrit dans le nouvel article 95 de la loi. Cet article dispose également que les frais de la Confédération pour l'application du régime des allocations aux militaires pour perte de gain et de celui des allocations familiales aux travailleurs agricoles et aux paysans de la montagne sont supportés par ces deux œuvres sociales.

TROISIÈME PARTIE

LES RÉPERCUSSIONS FINANCIÈRES DE LA REVISION ENVISAGÉE

A. L'influence sur le bilan technique

L'excédent du bilan technique s'élève, comme on l'a mentionné au début, à 69,6 millions de francs en moyenne par année. Les modifications proposées occasionnent en moyenne 49,3 millions de francs de dépenses supplémentaires et 19,8 millions de diminution de recettes, ce qui réduit l'excédent d'actif de 69,1 millions de francs par année. En valeurs actuelles,

ce dernier se voit diminué de plus de 2,5 milliards de francs. Les répercussions de chacune de ces mesures sur le bilan technique apparaissent dans le tableau suivant :

Augmentation des dépenses et diminution des recettes, en moyenne par an

Tableau 6*

Points sujets à revision	Augmentation des dépenses et diminution des recettes en millions de francs	Répartition en %
Elévation des rentes transitoires et des limites de revenus	6,1	8,8
Elévation des rentes ordinaires		
Rentes partielles	18,7	27,1
Rentes complètes	21,7	31,4
Amélioration totale des rentes	46,5	67,3
Reprise par le fonds de frais d'administration de la Confédération	2,8	4,0
Suppression de l'obligation de cotiser après 65 ans	19,8	28,7
Total	69,1	100,0

La répartition relative des dépenses supplémentaires et de la diminution des recettes fait apparaître que le surplus disponible a été judicieusement réparti entre les diverses catégories d'assurés et qu'il n'y a pas un trop grand éparpillement.

Les deux dernières colonnes du tableau 10 de l'annexe montrent comment se présente le bilan technique compte tenu du projet de revision. Nous constatons que les mesures de revision envisagées se révèlent supportables, vu que le bilan se présente pratiquement dans une position d'équilibre et que la situation financière de l'assurance est ainsi garantie à longue échéance.

B. L'influence sur les budgets annuels

Les dépenses supplémentaires et la diminution des recettes apparaissant dans le bilan technique pour un total de 69,1 millions de francs ne signifient pas une modification uniforme au cours du temps des budgets annuels pour le montant considéré. Il s'agit plutôt d'une valeur moyenne de la variation annuelle des dépenses supplémentaires et de la diminution des recettes, dont le tableau ci-après montre les diverses composantes :

Répartition dans le temps de l'augmentation des dépenses et de la diminution des recettes

Montants en millions de francs

Tableau 7*

Années civiles	Dépenses supplémentaires				Perte de cotisations	Total
	Rentes transitoires	Rentes partielles	Rentes complètes	Frais d'administration		
1954	21,5	21,1	1,6	3,0	9,1	56,3
1955	22,7	24,4	1,9	3,0	10,8	62,8
1960	16,4	38,3	2,6	3,0	16,4	76,7
1965	11,0	45,8	2,7	3,0	18,3	80,8
1970	6,9	40,4	8,8	3,0	20,5	79,6
1980	2,4	19,0	27,8	3,0	23,6	75,8
1990	0,6	6,6	36,0	3,0	23,5	69,7
ES	—	—	44,4	3,0	26,4	73,8

La charge annuelle supplémentaire occasionnée par les rentes transitoires se manifeste dès le début mais diminue cependant rapidement. Les dépenses additionnelles afférentes aux rentes partielles sont, au début, de la même importance que celles qui se rapportent aux rentes transitoires et s'accroissent encore au cours des 10 premières années, pour diminuer ensuite progressivement. Le supplément initial de dépenses découlant des rentes complètes concerne uniquement les rentes d'orphelins; toutefois, le surcroît de charges dû aux rentes complètes ne se manifestera, par la nature même des choses, que dans un avenir plus lointain. En revanche, les répercussions de la suppression de l'obligation de verser des cotisations pour les personnes de 65 ans et plus s'accroîtront dès le départ avec une régularité relativement grande. De l'influence combinée de l'ensemble des composantes résulte annuellement une somme supplémentaire en faveur des assurés, dont le montant augmentera régulièrement de 56 à 74 millions de francs par an.

Les budgets annuels de l'assurance, compte tenu des propositions de revision, sont réunis dans les tableaux 7 et 9 de l'annexe. Le graphique n° 4 présente d'une manière encore plus frappante les répercussions des mesures proposées. La disjonction des courbes de recettes et de dépenses totales, qui s'accroîtrait toujours davantage s'il n'était procédé à aucune revision, s'atténue à nouveau avec la réalisation des projets; il en résultera ainsi à l'état stationnaire une superposition complète des deux courbes considérées. La revision atteindra de ce fait son but non pas seulement social mais encore financier.

C. L'influence sur le fonds de compensation

L'évolution du fonds de compensation, avant et après la revision apparaît déjà séparément aux tableaux 8 et 9 de l'annexe. On a confronté dans le tableau suivant ces deux développements. Le ralentissement de l'accroissement de ce fonds, préconisé par la commission d'experts chargée d'étudier les effets exercés sur l'économie par le fonds de l'assurance-veillesse et survivants, sera sans aucun doute obtenu grâce à la revision proposée. Ainsi, par exemple, pour l'année 1965, soit 11 ans après la revision, le fonds de compensation sera déjà d'un milliard de francs inférieur à ce qu'il serait sans revision; en 1980 cette différence atteindra 3 milliards de francs et, en 1990, 4,7 milliards de francs.

Etat et augmentation annuelle du fonds de compensation

Montants en millions de francs

Tableau 8*

Années civiles	Etat du fonds en fin d'année		Augmentation annuelle	
	Avant la revision	Après la revision	Avant la revision	Après la revision
1948	456		456	
1949	921		465	
1950	1 388		467	
1951	1 866		478	
1952	2 355		489	
1953	2 831		476	
1954	3 289	3 232	458	401
1955	3 727	3 604	438	372
1960	5 611	5 091	336	246
1965	7 052	6 033	255	148
1970	8 381	6 784	274	153
1980	10 474	7 490	204	49
1990	12 725	7 977	245	49
ES	(6 906)	(9 589)	—	—

Du point de vue économique, il s'avère encore plus important de considérer non pas l'état mais le rythme d'accroissement du fonds de compensation, qui ressort également du tableau ci-dessus. Déjà la première année d'application des mesures prévues, l'accroissement se ralentira de 57 millions de francs par rapport à celui que l'on aurait à défaut de revision. L'effet de la revision envisagée sera de réduire les besoins de placements de manière plus forte encore durant les années ultérieures, en 1965 par exemple de 255 à 148 millions de francs et en 1990 de 245 à 49 millions de francs.

Dans le tableau 8* ci-dessus figure également la limite technique du fonds de compensation, à savoir le fonds nécessaire à l'état stationnaire dont les intérêts doivent permettre de financer la part des dépenses non couverte par les autres recettes. Avec la revision, cette limite technique sera augmentée, à l'encontre du montant effectif du fonds, et ceci de 6,9 à 9,6 milliards de francs. Au cas où la revision ne se ferait pas, la première de ces limites serait déjà dépassée en 1964; en revanche, après la revision, le fonds s'approchera vraiment progressivement de sa nouvelle limite. Cet accroissement de 2,7 milliards de francs est la conséquence inéluctable des mesures de revision à l'état stationnaire. Comme le montre le tableau 7*, la différence entre les dépenses et les recettes de cotisations s'est augmentée par la revision de 74 millions de francs à l'état stationnaire, différence qui devrait alors être couverte par les intérêts du fonds. Il faut donc s'accommoder de cette conséquence, dès l'instant où l'on envisage d'augmenter aussi les rentes complètes dont bénéficieront les jeunes assurés et simultanément d'abandonner les cotisations des personnes de 65 ans et plus. Ces chiffres montrent clairement que, vu les conditions données, on est allé aussi loin que l'on a pu dans l'amélioration des rentes complètes. Attendu cependant que la limite technique du fonds est une grandeur essentiellement variable, qui est fortement influencée par les fluctuations de nature aussi bien démographique qu'économique, il faudra vérifier à nouveau lors d'un prochain bilan si ladite limite doit effectivement être fixée à 9,6 milliards de francs.

Divers milieux ont exprimé parfois certaines appréhensions et invoqué, contre la formation d'un fonds dépassant 9 milliards de francs, des arguments de principe ou de nature financière. Ces craintes sont fort compréhensibles, notamment si l'on envisage l'écart qui sépare les estimations primitives des indications nouvelles, écart découlant toutefois directement de l'évolution des prix et des salaires. Nous ne voudrions donc pas non plus, pour notre part, nous arrêter définitivement à l'idée que le fonds de l'assurance-vieillesse et survivants devra, quelles que soient les circonstances, atteindre un ordre de grandeur de plus de 9 milliards de francs. Bien au contraire, nous désirons relever ici qu'il est parfaitement possible de maintenir la limite du fonds de compensation à un niveau qui peut être considéré comme convenable du point de vue économique et financier, par exemple en modifiant les paliers prévus pour la couverture des contributions dues par les pouvoirs publics. La stabilisation éventuelle du fonds de compensation à un niveau sensiblement inférieur (par exemple à 6 milliards de francs, montant qui sera vraisemblablement atteint d'ici 1968) devra être examinée en connexion avec la question du financement de la seconde étape commençant en 1968, compte tenu naturellement des conditions financières qui régneront alors dans notre pays. Au cours de la présente revision, on doit prendre en considération les remarques — justifiées selon nous — de la commission d'experts chargée d'étudier les effets exercés sur

l'économie par le fonds de l'assurance-vieillesse et survivants, mais sans toucher au système de financement; il s'agit ainsi de ralentir autant que faire se peut l'accroissement du fonds (et ainsi celui des investissements) et de limiter le fonds au montant minimum nécessaire du point de vue actuariel, en absorbant l'actuel excédent d'actif. Il nous paraît de la sorte être tenu compte autant que possible, dans le cadre du plan de financement prescrit par la loi, des appréhensions et critiques exprimées quant à la formation du fonds.

QUATRIÈME PARTIE

LE COMMENTAIRE DES ARTICLES DU PROJET DE LOI

Nous avons exposé en détail dans la deuxième partie de ce message les principes des modifications proposées, ainsi que les considérations qui ont conduit au choix des solutions prévues. Nous nous limiterons dès lors pour l'essentiel, dans ce commentaire, à relever l'importance rédactionnelle des nouvelles dispositions et à signaler les rapports des nouvelles règles avec les principes énoncés dans la deuxième partie.

Art. 2, al. 3 à 6. Les alinéas 1^{er} et 2 demeurent sans changement. Les alinéas 3 à 6 que nous proposons d'ajouter contiennent les dispositions complémentaires sur l'adhésion à l'assurance facultative, telles que nous les avons motivées aux pages 104 à 106.

Art. 3, al. 1^{er} et 2, lettres d et e. La levée de l'obligation de payer des cotisations après l'âge de 65 ans accomplis, dont on trouvera les raisons exposées aux pages 101 à 104, commande tout d'abord de modifier le 1^{er} alinéa, qui règle la durée de l'obligation de payer des cotisations; il en découle la modification du 2^e alinéa, lettre *d*, ainsi que l'abrogation du 2^e alinéa, lettre *e*, disposition devenue sans objet, puisqu'elle se rapporte uniquement à la libération de l'obligation pour les personnes nées avant le 1^{er} juillet 1883.

Art. 5, al. 3. La modification se borne à la deuxième phrase de cet alinéa et n'est que la conséquence de la levée de l'obligation de payer des cotisations après l'accomplissement de la 65^e année.

Art. 10. L'article 10 codifie les règles nouvelles sur la délimitation des personnes exerçant une activité lucrative et de celles qui n'en exercent pas, que nous avons exposées aux pages 106 à 110.

Le 1^{er} alinéa pose le principe selon lequel les assurés qui doivent des cotisations comme non-actifs sont exclusivement ceux qui, pendant une année civile, n'ont payé aucune cotisation ou, avec éventuellement leurs employeurs, que des cotisations inférieures à 12 francs sur le produit du travail. On est parti de la constatation que des cotisations doivent être

payées, en vertu des articles 5 et 6, sur toute rémunération pour un travail dépendant fourni pour un temps déterminé ou indéterminé, et, en vertu de l'article 8, sur tout revenu provenant d'une activité indépendante, et cela même si les moyens d'existence de l'assuré reposent notoirement pour une part prépondérante sur des valeurs économiques qu'il tire de sources autres qu'une activité lucrative. Si les cotisations sur le produit du travail sont inférieures à 12 francs par année, elles doivent être payées sans préjudice des cotisations de 12 à 600 francs selon l'article 10. Les dispositions complémentaires que devra édicter le Conseil fédéral sur le calcul des cotisations des non-actifs sont contenues à l'article 28 du règlement d'exécution. Nous n'envisageons pas de les modifier.

La nouveauté du 2^e alinéa réside dans le fait qu'on ne parle plus de cotisations mensuelles, mais seulement de cotisations annuelles.

Le 3^e alinéa visant les cotisations des apprentis et des étudiants qui n'exercent pas d'activité lucrative a été adapté aux principes contenus dans le 1^{er} alinéa. On remarquera que la différence à l'égard de la pratique actuelle est limitée au fait que les étudiants devront payer la pleine cotisation de 12 francs, comme tous les autres non-actifs, tant qu'ils n'auront pas payé dans le cours de l'année civile, avec éventuellement leurs employeurs, des cotisations d'au moins 12 francs sur le produit du travail. Actuellement, les étudiants qui ont payé au moins 6 francs de cotisations dans l'année civile sur le revenu d'une activité lucrative ne doivent acquitter que la moitié de la cotisation prévue à l'article 10. Cette modification ne touchera que les étudiants qui gagnent par leur travail de 150 à 300 francs par an.

Art. 14, al. 2 et 4. Le nouvel alinéa 2 ne s'écarte que peu du texte actuel. Les périodes pour lesquelles les cotisations doivent être fixées (périodes de cotisations) pour les salariés dont l'employeur n'est pas tenu de payer des cotisations, pour les personnes de condition indépendante et pour les personnes sans activité lucrative, ne seront plus déterminées dans la loi (voir pages 110 et 111); le Conseil fédéral reçoit la compétence de fixer ces périodes et de dire de quelles périodes (périodes de calcul) on prendra le revenu déterminant le montant des cotisations.

Les raisons d'inscrire dans la loi la remise du paiement de cotisations non versées ont été exposées aux pages 111 et 112; l'article 14, 4^e alinéa, en est la codification.

Art. 16. L'article 16 nouveau contient les principes exposés en détail aux pages 112 et 113 sur la prescription des créances de cotisations. Le 1^{er} alinéa fixe le délai dans lequel les cotisations peuvent être l'objet d'une prétention de la part des caisses de compensation ou être payées par le débiteur. Le 2^e alinéa fixe le délai dans lequel l'exécution forcée de la créance peut encore être demandée. Le 3^e alinéa reproduit mot pour mot l'actuel alinéa 2.

Art. 19. En ce qui concerne la suppression du 1^{er} alinéa, qui prévoit que le droit à la rente des survivants de ressortissants suisses à l'étranger affiliés à l'assurance facultative dépend dans certains cas d'une durée de cotisations minimum de trois ans, nous renvoyons aux explications fournies à la page 106.

Art. 21, al. 1, 2^e phrase. La teneur nouvelle du 1^{er} alinéa, deuxième phrase, atténuée, ainsi que nous l'avons décrit à la page 114, les conditions mises à l'obtention d'une rente de vieillesse simple par la femme mariée.

Art. 30, al. 3 et 5. Les modifications apportées à l'article 30 ont pour seul but de simplifier le calcul de la cotisation annuelle moyenne déterminante servant à fixer le montant de la rente. A la phrase introductive du 3^e alinéa, il faut ajouter, pour les raisons développées aux pages 114 à 117, que la suppression des années de cotisations les plus mauvaises ne peut être effectuée que sur demande de l'ayant droit. Pour le reste, cet alinéa est maintenu, comme le tableau, inchangé.

Le 5^e alinéa, dans sa nouvelle teneur, autorise le Conseil fédéral à établir des tables dont l'usage sera obligatoire pour déterminer les rentes (cf. page 120) et à édicter des prescriptions spéciales sur la prise en compte des cotisations payées au cours de la dernière année civile précédant l'ouverture du droit à la rente (cf. pages 117 à 119).

Art. 32, al. 2. Cette disposition doit être adaptée ensuite de la suppression de l'obligation de payer des cotisations après l'accomplissement de la 65^e année. D'autre part, pour correspondre à l'article 21, 1^{er} alinéa, et à la pratique actuelle, le texte en a été précisé dans ce sens que les cotisations payées par l'épouse avant ou durant le mariage sont ajoutées à celles du mari.

Art. 34, al. 2 et 3. Les 2^e et 3^e alinéas indiquent les nouveaux montants prévus pour les rentes ordinaires de vieillesse simples; on en trouvera la justification dans l'exposé détaillé figurant aux pages 85 et suivantes, tout particulièrement aux pages 87 à 90.

Art. 35. Le nouveau texte se différencie de l'ancien en ceci seulement que les montants minimums et maximums de la rente de vieillesse pour couple, qui ont passé de 770 à 960 francs et de 2400 à 2720 francs, ne sont plus mentionnés expressément; ainsi que nous l'expliquons à la page 88, ils découlent automatiquement des montants de la rente de vieillesse simple. Renoncer à mentionner ces montants a également pour conséquence que, si l'on devait ultérieurement améliorer encore le montant des rentes, on pourrait renoncer à modifier l'article 35.

Art. 36. Le nouvel alinéa 1^{er} précise que la rente de veuve est échelonnée selon l'âge atteint par l'intéressée à la fin du mois du décès du conjoint; jusqu'à maintenant l'âge déterminant était celui qui avait été atteint au jour même du décès. En outre, le barème figurant au 1^{er} alinéa ne connaît

plus, pour les raisons indiquées à la page 89, le taux de 50 pour cent prévu pour les femmes qui deviennent veuves avant l'accomplissement de leur 30^e année. Enfin, le montant minimum de la rente de veuve n'est plus exprimé en francs mais en pour-cent de la rente de vieillesse simple minimum; ainsi, en cas de modification ultérieure du taux des rentes, il ne serait pas nécessaire de toucher à l'article 36.

Le nouvel alinéa 2 ne connaît plus qu'un seul taux pour l'allocation unique de veuve; ainsi, et comme nous l'expliquons à la page 89, le fait que l'intéressée est devenue veuve avant ou après l'accomplissement de sa 30^e année n'a plus aucune influence sur le montant de l'allocation unique.

Art. 37. Comme l'article 35, l'article 37 relatif aux rentes d'orphelins ne mentionne plus les montants minimums et maximums de ces prestations. L'augmentation dont ces montants ont été l'objet, qui les a fait passer de 145 à 180 francs et de 360 à 510 francs pour les rentes d'orphelins simples, de 215 à 270 francs et de 540 à 765 francs pour les rentes d'orphelins doubles, découle automatiquement de l'augmentation des montants minimums et maximums de la rente de vieillesse simple.

Art. 38, al. 2 et 3. La modification de cet article résulte de l'augmentation des rentes partielles expliquée à la page 90.

Art. 42, al. 1. La nouvelle phrase introductive du 1^{er} alinéa se différencie de l'ancien texte uniquement en ceci que ce ne sont plus les trois quarts mais les deux tiers seulement du revenu qui sont comparés aux limites de revenu mises à l'obtention des rentes transitoires; il en résulte l'élévation indirecte des limites de revenu décrite aux pages 93 et 94. Les limites de revenu fixées dans le tableau figurant au 1^{er} alinéa restent inchangées.

Art. 43, al. 1 et 2. Le tableau figurant au 1^{er} alinéa contient les montants augmentés des rentes transitoires, dont il est question aux pages 90 à 93. Le 2^e alinéa précise, en raison de la modification apportée à l'article 42, 1^{er} alinéa, que les rentes transitoires sont réduites dans la mesure où, avec les deux tiers (jusqu'à maintenant les trois quarts) du revenu annuel, elles dépassent les limites fixées à l'article 42.

Art. 53. La modification de l'article 53 est rendue nécessaire par l'augmentation de la somme de cotisations mise comme condition à la création de nouvelles caisses de compensation professionnelles. On a saisi cette occasion pour préciser la rédaction de la phrase introductive du 1^{er} alinéa, ainsi que pour confirmer expressément dans un nouvel alinéa 2 la pratique actuelle exigeant que le 1^{er} alinéa, lettre *b*, soit appliqué par chacune des associations qui entendent créer en commun une caisse de compensation ou participer à la gestion d'une caisse existante.

Art. 60, al. 2. La seconde phrase, nouvelle, de cet alinéa dispose que les caisses de compensation professionnelles déjà existantes pourront

subsister alors même qu'elles ne rempliraient pas les nouvelles conditions mises par l'article 53 à la création de caisses professionnelles.

Art. 62. La couverture des frais d'administration étant réglée de manières différentes (cf. article 95) pour les deux caisses de compensation de la Confédération, ces caisses sont nettement distinguées l'une de l'autre dans le texte de l'article 62 également. Cela permet aussi de tenir compte du fait que la « Caisse suisse de compensation », créée à l'origine uniquement pour les Suisses résidant à l'étranger, s'est vu confier d'autres tâches encore par les conventions internationales et que cette caisse verse toutes les prestations de l'assurance à l'étranger.

Art. 84, al. 2. Pour trancher les recours interjetés par les Suisses de l'étranger assurés à titre facultatif, une commission de recours spéciale a été instituée en vertu de l'ordonnance du Conseil fédéral du 14 mai 1948 sur l'assurance-vieillesse et survivants facultative des Suisses à l'étranger; le but était de garantir, en matière d'assurance facultative, l'unité de la jurisprudence de première instance et de décharger les autorités cantonales de recours d'affaires exigeant souvent une connaissance particulière des conditions existant à l'étranger. Lors de la première révision du règlement d'exécution de la loi, cette commission a été déclarée compétente pour connaître également des recours interjetés par des Suisses non assurés facultativement et des étrangers résidant à l'étranger (article 200 *bis*); les recours interjetés de l'étranger, en matière d'assurance-vieillesse et survivants, étaient ainsi tranchés par une seule et même autorité de première instance. Il paraît bon de citer expressément cette commission de recours spéciale au 2^e alinéa, en même temps que les autorités cantonales de recours.

Art. 95. La nouvelle rédaction de l'article 95 pose le principe exposé aux pages 121 et 122, selon lequel sont remboursés à la Confédération les frais qu'entraîne pour elle l'application de l'assurance-vieillesse et survivants, des allocations aux militaires pour perte de gain et du régime des allocations familiales aux travailleurs agricoles et aux paysans de la montagne. Le 1^{er} alinéa règle le remboursement des frais d'administration du fonds de compensation de l'assurance-vieillesse et survivants, ainsi que des frais de la centrale de compensation et de ceux de la « Caisse suisse de compensation » pour les Suisses à l'étranger et l'application des conventions internationales, dans la mesure où ils concernent l'assurance-vieillesse et survivants. Peuvent également être remboursés à la Confédération, par le fonds de compensation, d'autres frais qu'entraînerait éventuellement pour la Confédération l'application de l'assurance, par exemple les frais d'un procès dans un cas d'action en responsabilité pour dommages au sens de l'article 70 de la loi.

Le 2^e alinéa contient les règles déjà connues sur l'affranchissement à forfait, mais en prévoyant la mise de ces frais également à la charge du fonds de compensation.

En vertu du 3^e alinéa, nouveau, les frais découlant, pour les organes de la Confédération créés sur la base de la loi sur l'assurance-vieillesse et survivants, de l'application du régime des allocations aux militaires pour perte de gain et du régime des allocations familiales aux travailleurs agricoles et aux paysans de la montagne seront remboursés à la Confédération par ces institutions; il en va de même de la part de chacune de ces institutions aux frais d'affranchissement à forfait, le forfait étant calculé par l'administration des postes en commun pour l'assurance-vieillesse et survivants, le régime des allocations aux militaires et le régime des allocations familiales aux travailleurs agricoles et aux paysans de la montagne.

Art. 105, al. 1, lettre b. La seule modification consiste en ceci que, comme critère de répartition entre les divers cantons des contributions dues par les cantons à l'assurance-vieillesse et survivants, est déterminant non plus le rapport entre le nombre des bénéficiaires de rentes et celui des personnes exerçant une activité lucrative, mais le rapport entre le nombre des bénéficiaires de rentes et celui des personnes âgées de 20 à 64 ans exerçant une profession. Lors de la mise au point de la clé de répartition, on a vu en effet que, faute de bases statistiques, il était impossible de se fonder sur le nombre des personnes exerçant une activité lucrative. Il fallait donc se fonder, en lieu et place, sur le nombre des personnes exerçant une profession, tel que ce nombre est établi par le recensement de la population. On n'a retenu à cet effet que le nombre des personnes âgées de 20 à 64 ans exerçant une profession et adopté de la sorte une solution qui a recueilli l'accord de la majorité des cantons.

Entrée en vigueur. Les nouvelles dispositions doivent entrer en vigueur le 1^{er} janvier 1954, ainsi que le vœu en a été exprimé par la commission fédérale de l'assurance-vieillesse et survivants et dans de nombreuses requêtes. Il va de soi que, par là, les rentes qui ont pris naissance antérieurement au 1^{er} janvier 1954 seront également fixées, avec effet dès cette date, selon les nouvelles dispositions.

* * *

Nous avons l'honneur de vous proposer de discuter et d'adopter le projet de loi ci-annexé.

Veuillez agréer, Monsieur le Président et Messieurs, les assurances de notre haute considération.

Berne, le 5 mai 1953.

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Etter

Le chancelier de la Confédération, Ch. Oser

Répertoire des tableaux de l'annexe et des graphiques

I. Tableaux de l'annexe

- Tableau 1: Rentes ordinaires: Données fondamentales
- Tableau 2: Rentes ordinaires: Rentes de vieillesse
- Tableau 3: Rentes ordinaires: Rentes de veuves
- Tableau 4: Rentes ordinaires: Rentes d'orphelins
- Tableau 5: Rentes transitoires: Montant des rentes
- Tableau 6: Rentes transitoires: Limites de revenu
- Tableau 7: Dépenses annuelles avant et après la revision
- Tableau 8: Budgets annuels, avant la revision
- Tableau 9: Budgets annuels, après la revision
- Tableau 10: Bilan technique, avant et après la revision

II. Graphiques

- N° 1: Rentes ordinaires (tous les genres de rentes)
Echelonnement des rentes complètes selon les cotisations annuelles moyennes
 - N° 2: Rentes ordinaires (rente de vieillesse pour couple)
Echelonnement des rentes complètes et partielles selon les cotisations annuelles moyennes
 - N° 3: Rentes transitoires (rente de vieillesse pour couple, régions rurales)
Echelonnement selon le revenu déterminant
 - N° 4: Budgets annuels
-

Rentés ordinaires

Données fondamentales

Montants annuels en francs.

Tableau 1

Genres de rentes	Minimums		Montants de base des rentes partielles		Maximums	
	Loi	Propo- sition	Loi	Propo- sition	Loi	Propo- sition
Rente de vieillesse simple.	480	600	750	900	1500	1700
Rente de vieillesse pour couple	770	960	1200	1440	2400	2720
Rente de veuve selon âge atteint au début de la viduité (art. 36 de la loi):						
50% ⁽¹⁾	375	.	375	.	750	.
60%	375	480	450	540	900	1020
70%	375	480	525	630	1050	1190
80%	384	480	600	720	1200	1360
90%	432	540	675	810	1350	1530
Rente d'orphelin simple .	145	180	.	.	360	510
Rente d'orphelin double .	215	270	.	.	540	765

(1) Aux termes de la proposition, les rentes de veuves attribuées aux femmes qui deviennent veuves avant d'avoir accompli leur 30e année représenteront désormais 60% de la rente de vieillesse simple, au lieu de 50% comme jusqu'alors.

Rentés ordinaires: Rentés de vieillesse

Gradation des montants annuels selon l'échelle de rente et la cotisation annuelle moyenne

Montants en francs

Tableau 2

Cotisation annuelle moyenne	Revenu annuel correspondant	Echelle 1		Echelle 5		Echelle 10		Echelle 15		Echelle 20	
		Loi	Proposition	Loi	Proposition	Loi	Proposition	Loi	Proposition	Loi	Proposition
a. Rente de vieillesse simple											
12	300	480	600	480	600	480	600	480	600	480	600
100	2 500	758	900	788	900	825	900	862	900	900	900
150	3 750	772	915	862	975	975	1050	1088	1125	1200	1200
200	5 000	778	920	888	1000	1025	1100	1162	1200	1300	1300
300	7 500	788	930	938	1050	1125	1200	1312	1350	1500	1500
400	10 000	788	935	938	1075	1125	1250	1312	1425	1500	1600
500	12 500	788	940	938	1100	1125	1300	1312	1500	1500	1700
b. Rente de vieillesse pour couple											
12	300	770	960	770	960	770	960	770	960	770	960
100	2 500	1212	1440	1260	1440	1320	1440	1380	1440	1440	1440
150	3 750	1236	1464	1380	1560	1560	1680	1740	1800	1920	1920
200	5 000	1244	1472	1420	1600	1640	1760	1860	1920	2080	2080
300	7 500	1260	1488	1500	1680	1800	1920	2100	2160	2400	2400
400	10 000	1260	1496	1500	1720	1800	2000	2100	2280	2400	2560
500	12 500	1260	1504	1500	1760	1800	2080	2100	2400	2400	2720

Rentes ordinaires: Rentes de veuves

Gradation des montants annuels selon l'échelle de rente et la cotisation annuelle moyenne

Montants en francs

Tableau 3

Coti- sation annuelle moyenne	Revenu annuel corres- pondant	Echelle 1		Echelle 5		Echelle 10		Echelle 15		Echelle 20	
		Loi	Propo- sition	Loi	Propo- sition	Loi	Propo- sition	Loi	Propo- sition	Loi	Propo- sition
a. Rente de veuve de 50% (1)											
12	300	375	(480)	375	(480)	375	(480)	375	(480)	375	(480)
100	2 500	379	(540)	394	(540)	412	(540)	431	(540)	450	(540)
150	3 750	386	(549)	431	(585)	488	(630)	544	(675)	600	(720)
200	5 000	389	(552)	444	(600)	512	(660)	581	(720)	650	(780)
300	7 500	394	(558)	469	(630)	562	(720)	656	(810)	750	(900)
400	10 000	394	(561)	469	(645)	562	(750)	656	(855)	750	(960)
500	12 500	394	(564)	469	(660)	562	(780)	656	(900)	750	(1020)
b. Rente de veuve de 60% (2)											
12	300	375	480	375	480	375	480	375	480	375	480
100	2 500	454	540	472	540	495	540	518	540	540	540
150	3 750	464	549	518	585	585	630	652	675	720	720
200	5 000	466	552	532	600	615	660	698	720	780	780
300	7 500	472	558	562	630	675	720	788	810	900	900
400	10 000	472	561	562	645	675	750	788	855	900	960
500	12 500	472	564	562	660	675	780	788	900	900	1020
c. Rente de veuve de 70% (début de la viduité: de 40 à 49 ans)											
12	300	375	480	375	480	375	480	375	480	375	480
100	2 500	530	630	551	630	578	630	604	630	630	630
150	3 750	541	640	604	682	682	735	761	788	840	840
200	5 000	544	644	621	700	718	770	814	840	910	910
300	7 500	551	651	656	735	788	840	919	945	1050	1050
400	10 000	551	654	656	752	788	875	919	998	1050	1120
500	12 500	551	658	656	770	788	910	919	1050	1050	1190

(1) Réglementation actuelle: lorsque la femme devient veuve avant 30 ans accomplis. A titre de comparaison, on a indiqué entre parenthèses les rentes de veuves de 60% calculées selon la proposition (cf. lit. b).

(2) Réglementation actuelle: lorsque la femme devient veuve après 30 ans, mais avant 40 ans accomplis. Proposition: pour toutes les veuves qui, au moment du décès du conjoint, avaient moins de 40 ans accomplis.

Montants en francs

Tableau 3 (suite)

Coti- sation annuelle moyenne	Revenu annuel corres- pondant	Echelle 1		Echelle 5		Echelle 10		Echelle 15		Echelle 20	
		Loi	Propo- sition	Loi	Propo- sition	Loi	Propo- sition	Loi	Propo- sition	Loi	Propo- sition
<i>d. Rente de veuve de 80% (début de la viduité: de 50 à 59 ans)</i>											
12	300	384	480	384	480	384	480	384	480	384	480
100	2 500	606	720	630	720	660	720	690	720	720	720
150	3 750	618	732	690	780	780	840	870	900	960	960
200	5 000	622	736	710	800	820	880	930	960	1040	1040
300	7 500	630	744	750	840	900	960	1050	1080	1200	1200
400	10 000	630	748	750	860	900	1000	1050	1140	1200	1280
500	12 500	630	752	750	880	900	1040	1050	1200	1200	1360
<i>e. Rente de veuve de 90% (début de la viduité: de 60 à 64 ans)</i>											
12	300	432	540	432	540	432	540	432	540	432	540
100	2 500	682	810	709	810	742	810	776	810	810	810
150	3 750	695	824	776	878	878	945	979	1012	1080	1080
200	5 000	700	828	799	900	922	990	1046	1080	1170	1170
300	7 500	709	837	844	945	1012	1080	1181	1215	1350	1350
400	10 000	709	842	844	968	1012	1125	1181	1282	1350	1440
500	12 500	709	846	844	990	1012	1170	1181	1350	1350	1530

Rentés ordinaires: Rentés d'orphelins

Gradation des montants annuels selon la cotisation annuelle moyenne

Montants en francs

Tableau 4

Cotisation annuelle moyenne	Revenu annuel correspondant	Rente d'orphelin simple		Rente d'orphelin double	
		Loi	Proposition	Loi	Proposition
12	300	145	180	215	270
100	2 500	270	270	405	405
150	3 750	360	360	540	540
200	5 000	360	390	540	585
300	7 500	360	450	540	675
400	10 000	360	480	540	720
500	12 500	360	510	540	765

Rentés transitoires: Montant des rentés

Gradation des rentés annuelles non réduites selon les conditions régionales et le genre des rentés

Montants en francs

Tableau 5

Genres de rentés	Régions urbaines		Régions mi-urbaines		Régions rurales	
	Loi	Proposition	Loi	Proposition	Loi	Proposition
<i>a. Rentés de vieillesse</i>						
Rente de vieillesse simple	750	800	600	700	480	600
Rente de vieillesse pour couple	1200	1280	960	1120	770	960
<i>b. Rentés de survivants</i>						
Rente de veuve	600	640	480	560	375	480
Rente d'orphelin simple	225	240	180	210	145	180
Rente d'orphelin double	340	360	270	320	215	270

Rentés transitoires: Limites de revenu

Gradation des montants annuels selon les conditions régionales et le genre des rentes

Montants en francs

Tableau 6

Genres de rentes	Régions urbaines			Régions mi-urbaines			Régions rurales		
	Limites nominales	Limites effectives lorsqu'on prend en compte		Limites nominales	Limites effectives lorsqu'on prend en compte		Limites nominales	Limites effectives lorsqu'on prend en compte	
		$\frac{3}{4}$ du revenu (loi)	$\frac{2}{3}$ du revenu (proposition)		$\frac{3}{4}$ du revenu (loi)	$\frac{2}{3}$ du revenu (proposition)		$\frac{3}{4}$ du revenu (loi)	$\frac{2}{3}$ du revenu (proposition)
<i>a. Rentés de vieillesse</i>									
Rente de vieillesse simple . . .	2500	3333	3750	2300	3067	3450	2100	2800	3150
Rente de vieillesse pour couple . . .	4000	5333	6000	3700	4933	5550	3400	4533	5100
<i>b. Rentés de survivants</i>									
Rente de veuve	2500	3333	3750	2300	3067	3450	2100	2800	3150
Rente d'orphelin simple . . .	1100	1467	1650	1000	1333	1500	900	1200	1350
Rente d'orphelin double . . .	1100	1467	1650	1000	1333	1500	900	1200	1350

Dépenses annuelles, avant et après la revision

(Niveau des cotisations: 460 millions de francs)

Montants en millions de francs

Tableau 7

Année civile	Dépenses totales		Rentes transitoires		Rentes ordinaires		Subsides pour frais d'administration		Remboursement de cotisations ⁽¹⁾
	avant la revision	après la revision	avant la revision	après la revision	avant la revision	après la revision	avant la revision	après la revision	
1948	126,8		121,9		—		4,9		—
1949	147,2		124,5		16,6		6,1		—
1950	170,3		121,3		43,2		5,8		—
1951	220,6		142,1		72,8		5,7		—
1952	245,4		139,4		100,0		6,0		—
1953	271,0		136,2		128,8		6,0		—
1954	297,1	344,3	132,5	154,0	158,6	181,3	6,0	9,0	—
1955	323,3	375,3	128,2	150,9	189,1	215,4	6,0	9,0	—
1960	453,9	514,2	96,2	112,6	351,7	392,6	6,0	9,0	—
1965	586,6	649,1	62,7	73,7	518,0	566,5	5,9	8,9	—
1970	732,4	791,5	38,3	45,2	687,6	736,8	5,9	8,9	0,6
1980	944,9	997,1	12,9	15,3	913,2	960,0	5,8	8,8	13,0
1990	979,5	1025,7	2,9	3,5	966,9	1009,5	5,7	8,7	4,0
ES	1094,6	1142,0	—	—	1084,9	1129,3	5,7	8,7	4,0

(1) Ces données ne sont pas touchées par la revision.

Budgets annuels, avant la revision

(Niveau des cotisations: 460 millions de francs, taux d'intérêt 2³/₄%)

Montants en millions de francs

Tableau 8

Année civile	Dépenses (1)	Recettes				Fonds de compensation	
		Cotisations (2)	Pouvoirs publics	Intérêts du fonds	Total	Augmentation annuelle	Etat en fin d'année
1948	126,8	417,8	160,0	4,7	582,5	455,7	455,7
1949	147,2	436,3	160,0	15,8	612,1	464,9	920,6
1950	170,3	458,4	160,0	19,0	637,4	467,1	1387,7
1951	220,6	501,0	160,0	38,1	699,1	478,5	1866,2
1952	245,4	520,0	160,0	54,2	734,2	488,8	2355,0
1953	271,0	520,0	160,0	67,2	747,2	476,2	2831,2
1954	297,1	514,8	160,0	79,7	754,5	457,4	3288,6
1955	323,3	509,7	160,0	91,8	761,5	438,2	3726,8
1960	453,9	486,2	160,0	143,8	790,0	336,1	5610,7
1965	586,6	498,0	160,0	183,5	841,5	254,9	7052,1
1970	732,4	507,4	280,0	219,2	1006,6	274,2	8380,7
1980	944,9	522,4	350,0	276,3	1148,7	203,8	10474,5
1990	979,5	538,1	350,0	336,6	1224,7	245,2	12725,2
ES	1094,6	554,7	350,0	(189,9) (3)	(1094,6)(3)	—	(6905,5)(3)

(1) Rentes, remboursement de cotisations et subsides pour frais d'administration (cf. tableau 7).
(2) Y compris les cotisations versées par les assurés facultatifs et par les étrangers résidant temporairement.
(3) Limites actuarielles.

Budgets annuels, après la révision

(Niveau des cotisations: 460 millions de francs, taux d'intérêt 2 3/4%)

Montants en millions de francs

Tableau 9

Année civile	Dépenses ⁽¹⁾	Recettes				Fonds de compensation	
		Cotisations ⁽²⁾	Pouvoirs publics	Intérêts du fonds	Total	Augmentation annuelle	Etat en fin d'année
1948	126,8	417,8	160,0	4,7	582,5	455,7	455,7
1949	147,2	436,3	160,0	15,8	612,1	464,9	920,6
1950	170,3	458,4	160,0	19,0	637,4	467,1	1387,7
1951	220,6	501,0	160,0	38,1	699,1	478,5	1866,2
1952	245,4	520,0	160,0	53,6	733,6	488,8	2355,0
1953	271,0	520,0	160,0	67,2	747,2	476,2	2831,2
1954	344,3	505,7	160,0	78,9	744,6	400,3	3231,5
1955	375,3	498,9	160,0	89,4	748,3	373,0	3604,5
1960	514,2	469,8	160,0	130,9	760,7	246,5	5090,6
1965	649,1	479,7	160,0	157,3	797,0	147,9	6032,5
1970	791,5	486,9	280,0	177,5	944,4	152,9	6784,1
1980	997,1	498,8	350,0	197,4	1 046,2	49,1	7490,1
1990	1025,7	514,6	350,0	210,5	1075,1	49,4	7976,6
ES	1142,0	528,3	350,0	(263,7) ⁽³⁾	(1142,0) ⁽³⁾	—	(9589,1) ⁽³⁾

(¹) Rentes, remboursement de cotisations et subsides pour frais d'administration (cf. tableau 7).
(²) Y compris les cotisations versées par les assurés facultatifs et par les étrangers résidant temporairement.
(³) Limites actuarielles.

Bilan technique

Caisse ouverte, époque: 31 décembre 1951

(Niveau des cotisations: 460 millions de francs, taux d'intérêt 2¾%)

Montants en millions de francs

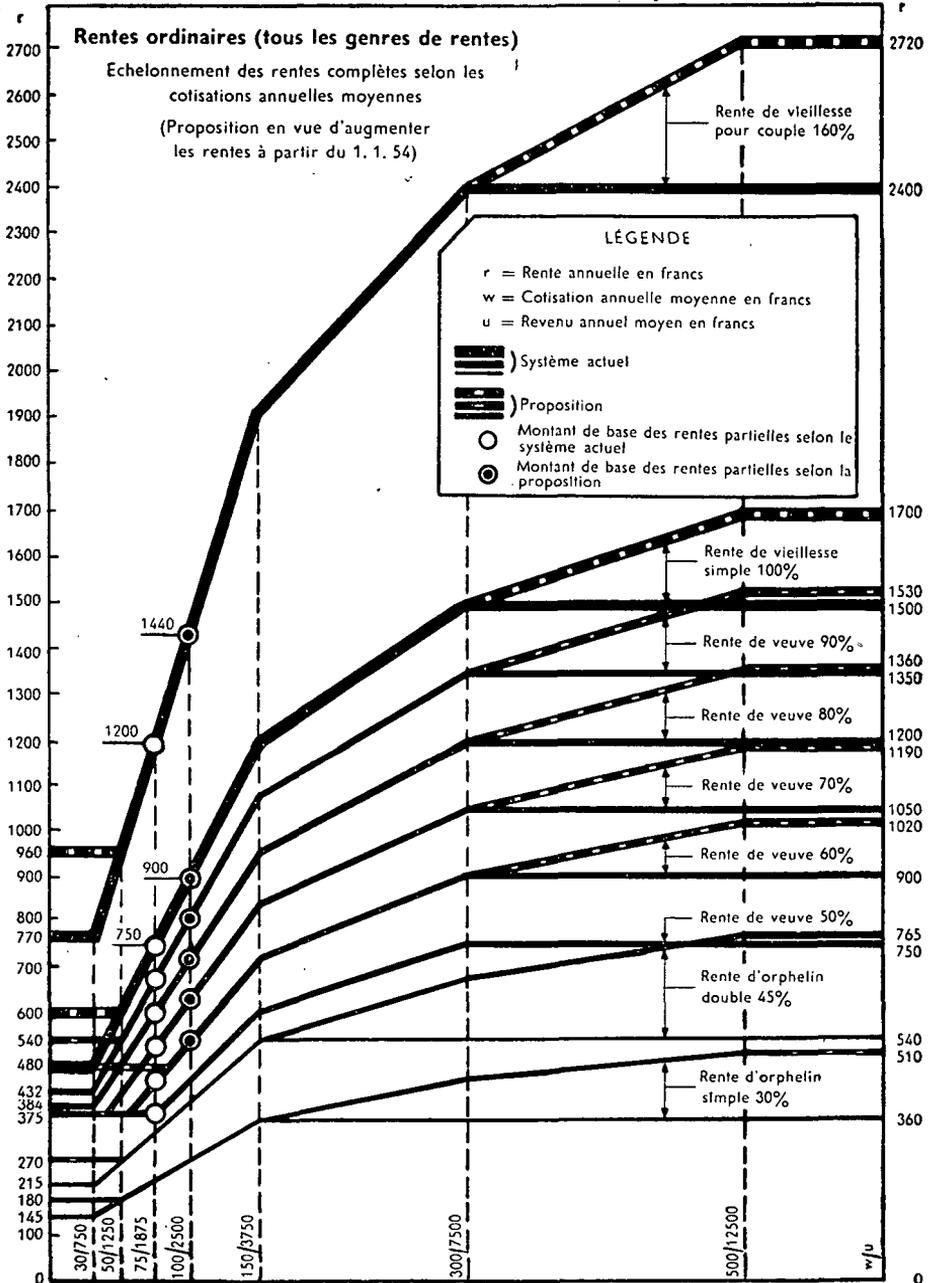
Tableau 10

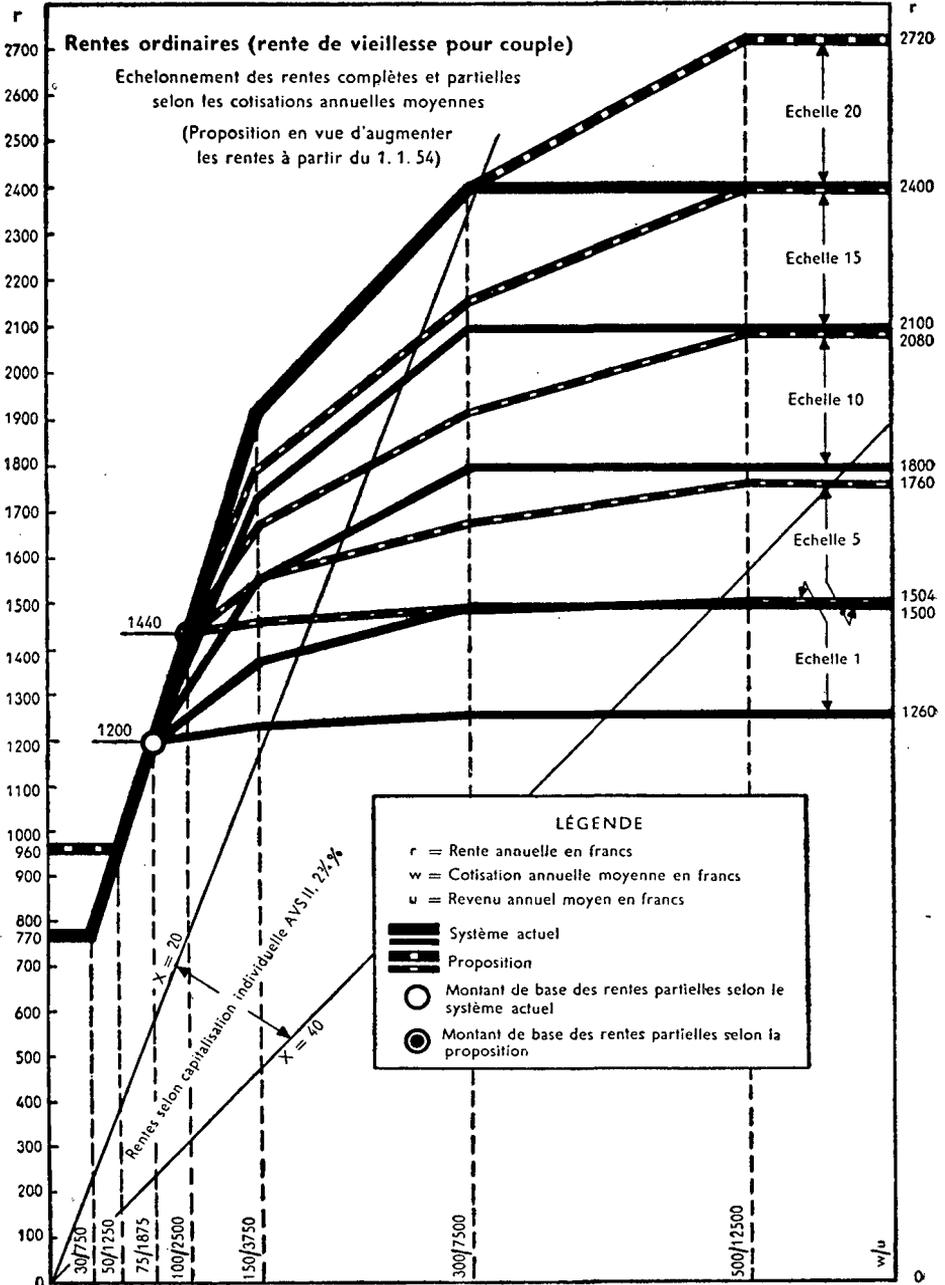
Articles du bilan	Situation financière de base		Situation financière après la révision	
	Valeurs actuelles	« Annuités perpétuelles » (1)	Valeurs actuelles	« Annuités perpétuelles » (1)
A. Actif				
a. Fonds de compensation au 31. 12. 1951	1 866,2	50,6	1 866,2	50,6
b. Cotisations des assurés et des employeurs	19 234,0	521,8	18 503,8	502,0
c. Contributions des pouvoirs publics (2)	10 072,2	273,3	10 072,2	273,3
Total de l'actif	31 172,4	845,7	30 442,2	825,9
B. Passif				
a. Rentes transitoires	1 565,1	42,5	1 790,8	48,6
b. Rentes ordinaires	26 698,7	724,3	28 185,5	764,7
c. Remboursement de cotisations (3)	126,0	3,4	126,0	3,4
d. Subsidés pour frais d'administration	218,1	5,9	321,2	8,7
Total du passif	28 607,9	776,1	30 423,5	825,4
C. Excédent d'actif	2 564,5	69,6	18,7	0,5
	31 172,4	845,7	30 442,2	825,9

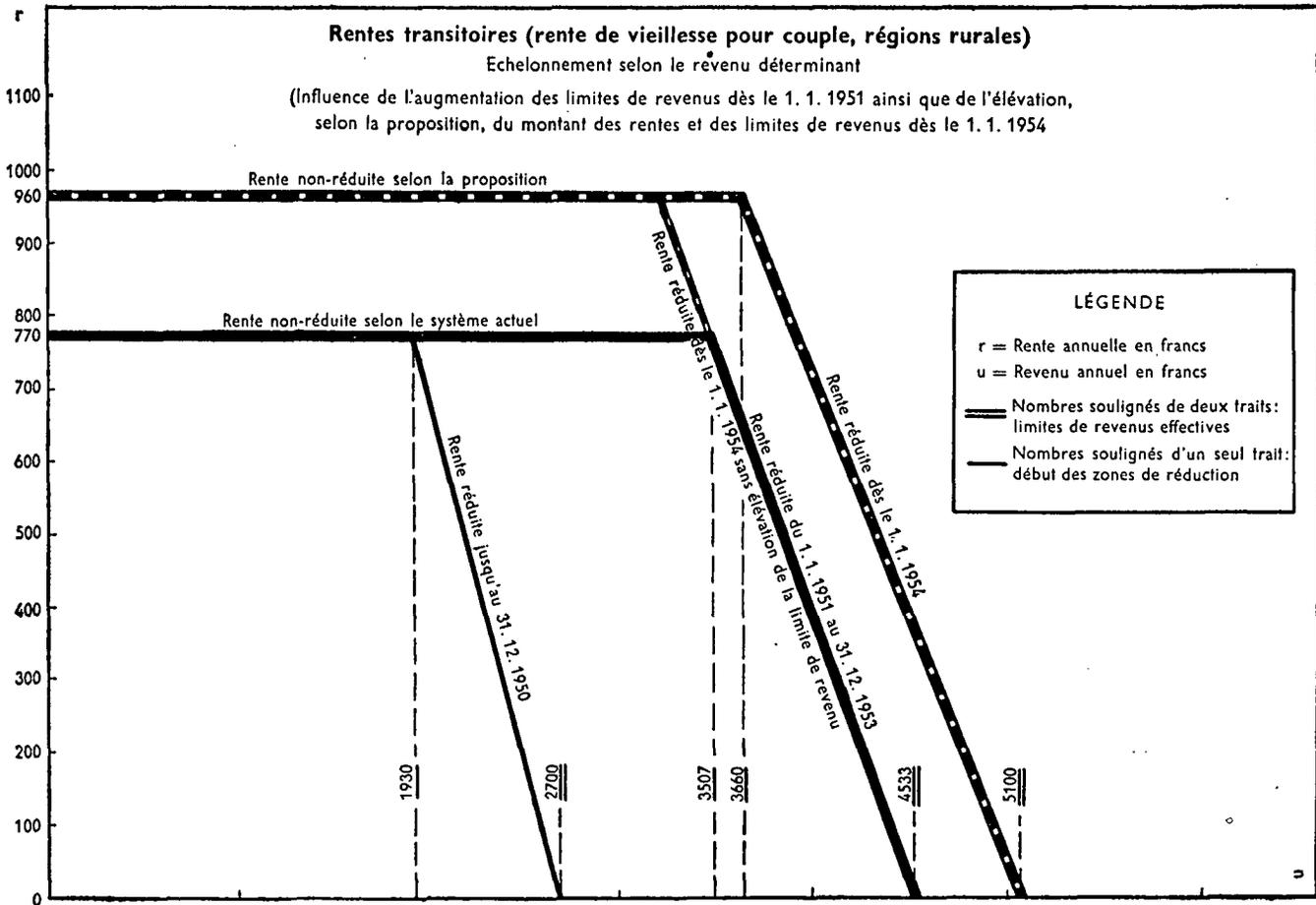
(1) C'est-à-dire moyenne actuarielle correspondante par année.

(2) Jusq'en 1967: 160 millions de francs; de 1968 à 1977: 280 millions; dès 1978: 350 millions.

(3) Concerne les étrangers résidant temporairement.







Millions
de francs

Millions
de francs

1100

Budgets annuels

Niveau des cotisations:
460 millions de francs
Taux d'intérêt 2 1/4 %

1000

900

800

700

600

500

400

300

200

100

0

ES 1142

ES 1095

N° 2

ES 555

ES 528

ES 350

ES 264

ES 190

LÉGENDE

— Avant la révision

— Après la révision

ES = Etat stationnaire

Recettes totales

Dépenses totales

Cotisations des assurés

Subsides des pouvoirs publics

Intérêts du fonds

1.1.48

1.1.51

1.1.54

1950

1955

1960

1965

1970

1975

1980

1985

1990

1995

Année civile

(Projet)

LOI FÉDÉRALE

modifiant

celle sur l'assurance-vieillesse et survivants

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu le message du Conseil fédéral du 5 mai 1953,

arrête :

I

La loi du 20 décembre 1946 ⁽¹⁾ sur l'assurance-vieillesse et survivants est modifiée et complétée comme il suit :

Article 2, alinéas 3 à 6

³ Le Conseil fédéral fixera les conditions auxquelles les ressortissants suisses résidant à l'étranger peuvent s'assurer facultativement lorsqu'ils n'ont pas eu légalement la possibilité de le faire avant l'âge de 30 ans accomplis.

⁴ Les femmes dont le mari, ressortissant suisse résidant à l'étranger, ne s'est pas assuré facultativement ne peuvent le faire pour elles-mêmes que si leur mari n'en a pas légalement la possibilité ni ne l'a jamais eue; elles peuvent toutefois continuer l'assurance à titre facultatif si elles étaient assurées à titre obligatoire ou facultatif immédiatement avant la conclusion du mariage.

⁵ Le Conseil fédéral réglera la procédure et fixera les délais dans lesquels la déclaration d'adhésion doit être présentée.

⁶ La déclaration d'adhésion est caduque si, malgré sommation, l'intéressé ne remplit pas dans les cinq ans qui suivent la remise de sa déclaration les obligations qui en découlent.

Article 3, 1^{er} alinéa

¹ Les assurés sont tenus de payer des cotisations dès qu'ils exercent une activité lucrative et dans tous les cas depuis le premier

(1) RO 68, 843.

jour du semestre de l'année civile suivant celui où ils ont accompli leur 20^e année, jusqu'au dernier jour du semestre de l'année civile au cours duquel ils ont accompli leur 65^e année.

Article 3, 2^e alinéa, lettres d et e

- d. Les apprentis et les membres de la famille travaillant dans l'entreprise familiale, s'ils ne touchent aucun salaire en espèces, jusqu'au dernier jour du semestre de l'année civile au cours duquel ils ont accompli leur 20^e année.
- e. Cette disposition est abrogée.

Article 5, 3^e alinéa

³ Pour les apprentis et les membres de la famille travaillant dans l'entreprise familiale, seul le salaire en espèces est considéré comme salaire déterminant jusqu'au dernier jour du semestre de l'année civile au cours duquel ils ont accompli leur 20^e année. Il en est de même des épouses travaillant dans l'exploitation de leur mari, quel que soit leur âge.

Article 10

¹ Les assurés qui, pendant une année civile, n'ont à payer aucune cotisation ou, avec éventuellement leurs employeurs, que des cotisations inférieures à 12 francs selon les articles 5, 6 et 8, doivent payer, dès le premier jour du semestre de l'année civile suivant celui où ils ont accompli leur 20^e année, outre les cotisations sur un éventuel revenu d'activité lucrative, une cotisation de 12 à 600 francs par an selon leurs conditions sociales. Le Conseil fédéral édictera les prescriptions complémentaires relatives au calcul des cotisations.

Calcul
des cotisations

² Pour les assurés n'exerçant aucune activité lucrative qui sont entretenus ou assistés d'une manière durable au moyen de fonds publics ou par des tiers, les cotisations s'élèvent à 12 francs par an. Le Conseil fédéral peut également fixer à 12 francs par an les cotisations pour d'autres groupes de personnes qui n'exercent aucune activité lucrative et qui seraient trop lourdement chargées par des cotisations plus élevées, notamment pour les invalides.

³ Les apprentis qui ne reçoivent pas de salaire en espèces ainsi que les étudiants qui, pendant une année civile, n'ont à payer aucune cotisation ou, avec éventuellement leurs employeurs, que des cotisations inférieures à 12 francs selon les articles 5, 6 et 8, doivent payer, dès le premier jour du semestre de l'année civile suivant celui où ils ont accompli leur 20^e année, outre les cotisations sur un éventuel revenu d'activité lucrative, une cotisation de 12 francs par an.

Article 14, alinéas 2 et 4

² Les cotisations perçues sur le revenu provenant de l'exercice d'une activité indépendante, les cotisations des assurés n'exerçant aucune activité lucrative et celles des assurés dont l'employeur n'est pas tenu de payer des cotisations sont déterminées et versées périodiquement. Le Conseil fédéral fixera les périodes de calcul et de cotisations.

⁴ Le Conseil fédéral fixera les délais de paiement des cotisations et réglera la procédure de sommation et de taxation d'office, de réclamation des cotisations non versées et de restitution des cotisations versées à tort. Il délimitera les conditions auxquelles le paiement de cotisations non versées pourra être remis.

Article 16

Prescription

¹ Les cotisations dont le montant n'a pas été fixé par décision notifiée dans un délai de cinq ans à compter de la fin de l'année civile pour laquelle elles sont dues, ne peuvent plus être exigées ni payées. Le point de départ de ce délai est reporté à la fin de l'année civile au cours de laquelle la taxation fiscale est entrée en force, s'il s'agit de cotisations fixées d'après une taxation consécutive à une procédure pour soustraction d'impôts. Si le droit de réclamer des cotisations non versées naît d'un acte punissable pour lequel la loi pénale prévoit un délai de prescription plus long, ce délai est déterminant.

² La créance de cotisations, fixée par décision notifiée conformément au premier alinéa, s'éteint trois ans après la fin de l'année civile au cours de laquelle la décision est passée en force. Pendant la durée d'un inventaire après décès (art. 580 et suivants du code civil) ou d'un sursis concordataire, le délai ne court pas. Si une poursuite pour dettes ou une faillite est en cours à l'échéance du délai, celui-ci prend fin avec la clôture de l'exécution forcée. L'article 149, 5^e alinéa, de la loi sur la poursuite pour dettes et la faillite n'est pas applicable. La créance non éteinte lors de l'ouverture du droit à la rente peut en tout cas être encore compensée conformément à l'article 20, 3^e alinéa.

³ Le droit à restitution de cotisations versées indûment se prescrit par un an dès que la personne tenue de payer des cotisations a eu connaissance du fait, et dans tous les cas par cinq ans dès le paiement.

Article 19

Le premier alinéa est abrogé; le 2^e alinéa devient alinéa unique.

Article 21, 1^{er} alinéa, deuxième phrase

Lorsque le mari n'a pas droit à une rente ordinaire, l'épouse peut prétendre une rente ordinaire de vieillesse simple si elle a payé des cotisations avant ou durant le mariage.

Article 30, 3^e alinéa, phrase introductive

³ Lorsque des cotisations ont été payées pendant huit années entières au moins, il n'est, à la demande de l'ayant droit, pas tenu compte dans le calcul de la cotisation annuelle moyenne des années civiles présentant les cotisations les plus basses, ni des cotisations versées pour ces années, et cela dans la mesure suivante:

Article 30, 5^e alinéa

⁵ Le Conseil fédéral établira, pour déterminer les rentes, des tables dont l'usage sera obligatoire; il pourra, à cet effet, arrondir les rentes en faveur des ayants droit. Il est autorisé à édicter des prescriptions spéciales sur la prise en compte des fractions d'années pour lesquelles des cotisations ont été versées, ainsi que des cotisations correspondantes, et sur la prise en compte des cotisations payées pour la dernière année civile précédant l'ouverture du droit à la rente.

Article 32, 2^e alinéa

² Lors du calcul de la cotisation annuelle moyenne du mari, les cotisations payées par l'épouse, avant ou durant le mariage et jusqu'à la naissance du droit à la rente de vieillesse pour couple, seront ajoutées à celles du mari.

Article 34, alinéas 2 et 3

² Pour déterminer la part variable, on multiplie par six le montant de la cotisation annuelle moyenne déterminante jusqu'à 150 francs, par deux le montant supérieur à 150 francs, mais ne dépassant pas 300 francs, et par un le montant supérieur à 300 francs.

³ La rente de vieillesse simple s'élève toutefois à 600 francs par an au moins et à 1700 francs au plus.

Article 35

La rente de vieillesse pour couple s'élève à 160 pour cent de la rente de vieillesse simple correspondant à la cotisation annuelle moyenne déterminante.

2. La rente de vieillesse pour couple

Article 36

3. La rente
de veuve
et l'allocation
unique

¹ La rente de veuve est échelonnée selon l'âge atteint par l'intéressée à la fin du mois de décès du conjoint et s'élève, en pour-cent de la rente de vieillesse simple correspondant à la cotisation annuelle moyenne déterminante, à :

Pour les femmes qui deviennent veuves	Pour-cent
Avant 40 ans accomplis	60
Après 40 ans, mais avant 50 ans accomplis . . .	70
Après 50 ans, mais avant 60 ans accomplis . . .	80
Après 60 ans accomplis	90

La rente de veuve s'élève toutefois à 80 pour cent au moins du montant minimum de la rente de vieillesse simple prévu à l'article 34, 3^e alinéa.

² L'allocation unique versée à la veuve est égale au double du montant annuel de la rente de vieillesse simple correspondant à la cotisation annuelle moyenne déterminante.

Article 37

4. Les rentes
d'orphelins

¹ La rente d'orphelin simple s'élève à 30 pour cent de la rente de vieillesse simple correspondant à la cotisation annuelle moyenne déterminante.

² La rente d'orphelin double s'élève à 45 pour cent de la rente de vieillesse simple correspondant à la cotisation annuelle moyenne déterminante.

³ Les enfants trouvés reçoivent le montant maximum de la rente d'orphelin double.

Article 38, alinéas 2 et 3

² Si la cotisation annuelle moyenne ne dépasse pas 100 francs, la rente partielle est égale à la rente complète.

³ Si la cotisation annuelle moyenne est supérieure à 100 francs, la rente partielle se compose d'un montant de base correspondant à la rente complète à laquelle donne droit une cotisation annuelle moyenne de 100 francs et d'un supplément, pour chaque année entière de cotisations de la classe d'âge, égal à un vingtième de la différence entre ce montant de base et la rente complète.

Article 42, 1^{er} alinéa, phrase introductive

¹ Ont droit à une rente transitoire les ressortissants suisses habitant en Suisse qui ne peuvent pas prétendre une rente ordinaire conformément à l'article 29, premier alinéa, si les deux tiers de leur revenu annuel, auquel est ajoutée une part équitable de leur fortune, n'atteignent pas les limites suivantes:

Article 43, alinéas 1 et 2

¹ Les rentes transitoires s'élèvent annuellement, sous réserve du 2^e alinéa, aux montants suivants:

Régions	Rentes de vieillesse simples	Rentes de vieillesse pour couples	Rentes de veuves	Rentes d'orphelins simples	Rentes d'orphelins doubles
	fr.	fr.	fr.	fr.	fr.
Urbaines	800	1280	640	240	360
Mi-urbaines	700	1120	560	210	320
Rurales	600	960	480	180	270

² Elles sont réduites dans la mesure où, avec les deux tiers du revenu annuel et de la part de la fortune prise en considération, elles dépassent les limites fixées à l'article 42. Est réservée la réduction de la rente de veuve conformément à l'article 41, 2^e alinéa.

Article 53

¹ Sont autorisées à créer des caisses de compensation professionnelles les associations professionnelles suisses ou plusieurs de ces associations en commun, ainsi que les associations interprofessionnelles suisses ou régionales, formées d'employeurs ou de personnes exerçant une activité lucrative indépendante, ou plusieurs de ces associations en commun:

Création
I. Conditions
a. Caisses de
compensation
des employeurs

- a. Lorsque la caisse de compensation qu'elles se proposent de créer comptera, selon toutes prévisions et d'après l'effectif et la composition des associations, 2000 employeurs ou personnes exerçant une activité lucrative indépendante, ou encaissera des cotisations s'élevant à 1 million de francs par an au moins;
- b. Lorsque la décision relative à la création d'une caisse de compensation a été prise par l'organe de l'association compétent pour la modification des statuts, à une majorité des trois quarts des voix émises, et qu'il en a été dressé acte en la forme authentique.

² Si plusieurs des associations désignées au premier alinéa créent en commun une caisse de compensation ou si une telle association veut participer à la gestion d'une caisse de compensation existante, chacune des associations doit prendre une décision conforme au premier alinéa, lettre *b*, quant à la gestion commune de la caisse.

Article 60, 2^e alinéa

² Lorsque l'une des conditions énumérées aux articles 53 et 55 n'est plus remplie de façon permanente ou que les organes d'une caisse de compensation se sont rendus coupables de manquements graves et réitérés à leurs devoirs, la caisse de compensation sera dissoute par le Conseil fédéral. Les caisses de compensation créées avant le 1^{er} janvier 1954 ne seront dissoutes du fait qu'elles ne rempliraient plus la condition relative aux cotisations posée à l'article 53, premier alinéa, lettre *a*, que si elles encaissent des cotisations n'atteignant pas 400 000 francs par an.

Article 62

Création
et obligations

¹ Le Conseil fédéral créera une caisse de compensation pour le personnel de l'administration fédérale et des établissements fédéraux.

² Le Conseil fédéral créera une caisse de compensation chargée d'appliquer l'assurance facultative, d'exécuter les tâches que lui attribuent des conventions internationales et de servir les prestations revenant à des personnes habitant à l'étranger.

Article 84, 2^e alinéa

² Les recours sont tranchés en première instance par une autorité cantonale de recours ou par la commission de recours instituée par le Conseil fédéral pour la caisse de compensation désignée à l'article 62, 2^e alinéa, et en deuxième et dernière instance par le Tribunal fédéral des assurances.

Article 95

Prise en charge
des frais et taxes
postales

¹ Le fonds de compensation de l'assurance-vieillesse et survivants rembourse à la Confédération les frais d'administration dudit fonds, les frais de la centrale de compensation et de la caisse de compensation désignée à l'article 62, 2^e alinéa, en tant qu'ils résultent de l'application de l'assurance-vieillesse et survivants, ainsi que d'autres frais qui découleraient pour la Confédération de l'application de l'assurance-vieillesse et survivants.

² Le fonds de compensation de l'assurance-vieillesse et survivants prend à sa charge les taxes postales résultant de l'application de l'assurance-vieillesse et survivants. Ces taxes seront remboursées à forfait à la poste. Le Conseil fédéral édictera des prescriptions délimitant l'affranchissement à forfait.

³ Les frais de la centrale de compensation et de la caisse de compensation désignée à l'article 62, 2^e alinéa, résultant de l'application de la loi du 25 septembre 1952 sur les allocations aux militaires pour perte de gain, sont remboursés à la Confédération par prélèvement sur la réserve pour le paiement d'allocations aux militaires. Les frais de la centrale de compensation, résultant de l'application de la loi du 20 juin 1952 fixant le régime des allocations familiales aux travailleurs agricoles et aux paysans de la montagne, sont couverts selon les principes posés aux articles 18, 4^e alinéa, et 19 de ladite loi. Sont couvertes de la même manière les quotes-parts d'affranchissement à forfait, conformément au 2^e alinéa, pour l'application de ces deux lois.

Article 105, 1^{er} alinéa, lettre b

b. D'après le nombre des bénéficiaires de rentes du canton, sur la base du rapport existant, dans la Suisse entière, entre le nombre des bénéficiaires de rentes et celui des personnes âgées de 20 à 64 ans exerçant une profession.

II

La présente loi entre en vigueur le 1^{er} janvier 1954.

MESSAGE du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale relatif à un projet de loi modifiant celle sur l'assurance-vieillesse et survivants (Du 5 mai 1953)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1953
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	20
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	6439
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	21.05.1953
Date	
Data	
Seite	73-155
Page	
Pagina	
Ref. No	10 093 142

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.