

# FEUILLE FÉDÉRALE

100<sup>e</sup> année

Berne, le 2 septembre 1948

Volume III

Paraît, en règle générale, chaque semaine. Prix: 28 francs par an;  
15 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 K.-J. Wyss, société anonyme, à Berne

5502

## MESSAGE

du

**Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant l'emploi des ressources  
prélevées sur l'excédent des recettes des fonds centraux de compensation  
et attribuées à l'assurance-vieillesse et survivants**

(Du 26 août 1948)

Monsieur le Président et Messieurs,

Nous avons l'honneur de vous soumettre, avec le présent message, le projet d'un arrêté fédéral concernant l'emploi des ressources prélevées sur l'excédent des recettes des fonds centraux de compensation et attribuées à l'assurance-vieillesse et survivants.

### I. INTRODUCTION

#### 1. Historique

Le 24 mars 1947, les chambres fédérales ont pris un arrêté constituant des fonds spéciaux prélevés sur les recettes des fonds centraux de compensation des régimes des allocations pour perte de salaire et de gain. Aux termes de l'article premier, 1<sup>er</sup> alinéa, de cet arrêté, huit fonds différents ont été constitués ou alimentés au moyen des ressources accumulées jusqu'au 31 décembre 1946. Sur les excédents de recettes encore disponibles au 31 décembre 1947, après déduction des montants prévus pour les fonds dont il est question ci-dessus, une somme de 200 millions de francs doit être, aux termes de l'article premier, 2<sup>e</sup> alinéa, attribuée à raison de 10 pour cent au fonds pour le paiement des allocations pour perte de salaire et de gain, de 20 pour cent à la protection de la famille et de 70 pour cent à l'assurance-vieillesse et survivants. Le projet ci-joint a précisément pour objet la somme de 140 millions de francs qui a été attribuée à l'assurance-vieillesse et survivants, en vertu de l'article précité.

Dans notre message du 4 octobre 1946 concernant un projet d'arrêté fédéral sur l'emploi des excédents de recettes des fonds centraux de compensation, nous ne nous sommes pas prononcés sur la destination des sommes

qui devaient être remises à l'assurance-vieillesse et survivants, mis à part le montant de 400 millions de francs destiné à faciliter le paiement des contributions des pouvoirs publics. Nous nous étions cependant réservé de présenter un projet et des propositions à ce sujet au Conseil des Etats, avant l'adoption définitive de l'assurance-vieillesse et survivants. Cette intention n'a pu être réalisée du fait que les chambres ont réglé définitivement l'assurance-vieillesse et survivants déjà en décembre 1946, tandis que l'examen de l'arrêté fédéral sur l'emploi des excédents de recettes des fonds centraux de compensation était renvoyé à la session de printemps de 1947. Au cours des délibérations parlementaires consacrées à cet arrêté, il a été peu question de la destination exacte des 140 millions de francs octroyés à l'assurance-vieillesse et survivants; on était cependant d'avis, d'une manière générale, que ce montant devait être affecté principalement à l'amélioration des rentes transitoires. C'est pourquoi M. le député Flükiger, ne suscita aucune contradiction lorsqu'il déclara à la séance du Conseil des Etats du 24 mars 1947: « Il convient de préciser que le montant de 140 millions de francs doit avant tout servir à améliorer les rentes transitoires de l'assurance-vieillesse et survivants » (Bulletin sténographique 1947, page 132, traduction). Cependant, il n'a jamais pu être question de consacrer ces 140 millions de francs à une augmentation générale des rentes transitoires; il serait, en effet, absolument impossible d'améliorer de la sorte et d'une manière quelque peu appréciable le montant de toutes les rentes transitoires. L'opinion générale était au contraire que les 140 millions devaient servir à atténuer, dans certains cas particuliers, la sévérité qui devait forcément résulter, ici ou là, de l'application du système institué pour les rentes transitoires.

Nous avons estimé qu'il était opportun de ne vous adresser un message et des propositions au sujet de l'emploi des 140 millions de francs que lorsque nous pourrions tirer profit des premières expériences faites dans le domaine des rentes transitoires. Nous nous sommes cependant vus contraints de faire appel à cette ressource déjà pour liquider le régime transitoire en vigueur jusqu'à l'introduction de l'assurance-vieillesse et survivants. Bien que ce régime ait cessé d'être en vigueur au 31 décembre 1947, plusieurs cas relatifs au paiement des rentes n'ont pas pu être réglés jusqu'à cette date, des recours et des réclamations de rentes non versées étant encore pendants. C'est la raison pour laquelle nous avons décidé, par un arrêté du 29 décembre 1947 relatif à la liquidation du régime transitoire en vigueur jusqu'à l'introduction de l'assurance-vieillesse et survivants, que les rentes payées après le 31 décembre 1947 devaient être financées par le fonds mis à la disposition de l'assurance conformément à l'article premier, 2<sup>e</sup> alinéa, de l'arrêté fédéral du 24 mars 1947. Au cours des cinq premiers mois de 1948, il a été encore payé rétroactivement, en vertu des dispositions sur le régime transitoire, des rentes pour un montant global d'environ 1,77 million de francs. Les sommes qui doivent encore

être payées ainsi diminuent fortement de mois en mois. Le total des montants qui devront être affectés au paiement rétroactif des rentes du régime transitoire s'élèvera, jusqu'à la fin de l'année 1948, probablement à 2,5 millions de francs environ. En revanche, les rentes qui ont été indûment touchées sous le régime transitoire devront être restituées et seront portées au compte du même fonds, selon l'article 4, 3<sup>e</sup> alinéa, de l'arrêté du Conseil fédéral du 29 décembre 1947. Ces restitutions de rentes représentent jusqu'à la fin du mois de mai 1948 un montant de 110 000 francs et s'élèveront, jusqu'à la fin de l'année, à environ 150 000 francs. La liquidation du régime transitoire nécessitera donc une somme de 2 à 2,5 millions de francs, mais qui sera compensée en partie par les intérêts des 140 millions de francs pour 1948.

Au cours des six premiers mois de l'année 1948, nous avons pu réunir les expériences nécessaires pour examiner de quelle manière les 140 millions de francs mis à la disposition de l'assurance-vieillesse et survivants pouvaient être employés le plus rationnellement. Nous sommes donc aujourd'hui en mesure de vous soumettre le projet d'arrêté fédéral ci-joint relatif à l'emploi de ce montant. Il nous paraît d'autant plus indiqué de présenter ce projet maintenant qu'un postulat Miéville, une question Bratschi et une motion Odermatt attendent d'être discutés, en relation avec l'emploi du fonds de 140 millions de francs.

*Le postulat Miéville*, déposé le 16 décembre 1947, est rédigé comme suit :

Le Conseil fédéral est invité à examiner s'il n'y aurait pas lieu, étant donné que le coût de la vie s'est encore sensiblement élevé, d'augmenter les rentes transitoires d'assurance-vieillesse et survivants.

Il est tenu compte de ce postulat, dans la mesure du possible, dans la réglementation prévue par le projet d'arrêté fédéral ci-joint.

*La question Bratschi*, du 15 juin 1948, devient sans objet à la suite du présent message, puisqu'elle demandait au Conseil fédéral s'il était en mesure de soumettre prochainement aux chambres un projet relatif à l'emploi des 140 millions de francs attribués à l'assurance-vieillesse et survivants par l'arrêté fédéral du 24 mars 1947.

*La motion Odermatt*, du 24 juin 1948, a la teneur suivante :

Le Conseil fédéral est invité à modifier les prescriptions de la loi du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants, afin que

- 1<sup>o</sup> les veuves et épouses n'exerçant pas une activité lucrative et pour lesquelles il n'a pas été payé au moins une cotisation annuelle entière puissent, en acquittant des cotisations volontaires, bénéficier d'une rente de vieillesse ordinaire et
- 2<sup>o</sup> les personnes nées avant le 1<sup>er</sup> juillet 1883 puissent, en acquittant des cotisations volontaires, bénéficier de rentes ordinaires de l'assurance-vieillesse et survivants.

Nous estimons que le but recherché par M. Odermatt serait atteint dans une certaine mesure si vous adoptez le projet qui vous est soumis aujourd'hui.

## 2. La destination du fonds de 140 millions de francs

Comme nous l'avons déjà relevé, on a exprimé l'avis lors de la discussion parlementaire de l'arrêté fédéral du 24 mars 1947, que les 140 millions de francs devraient servir à améliorer certaines situations pénibles résultant, pendant une première période d'introduction, de l'application des dispositions de la loi sur l'assurance-vieillesse et survivants. Les expériences qui ont été faites depuis l'entrée en vigueur de la loi ont prouvé que les cas de ce genre seront relativement nombreux, en particulier au cours des premières années de l'assurance, comme il fallait d'ailleurs s'y attendre, et qu'il convient de s'en occuper si l'on tient à atteindre tout à fait le but poursuivi par la loi du 20 décembre 1946.

Il reste à examiner si les situations particulièrement pénibles qui sont résultées de l'application de certaines dispositions légales sont d'une nature telle qu'on puisse y remédier par la seule révision des dispositions sur la matière, auquel cas il serait indiqué de verser les 140 millions de francs dans le fonds de compensation de l'assurance-vieillesse et survivants. On peut aussi se demander si une aide individuelle financée directement par le fonds de 140 millions de francs ne serait pas plus appropriée dans les cas du genre de ceux qui retiennent ici notre attention. Il n'est guère possible de répondre aux questions qui précèdent sans connaître le genre des principaux cas connus jusqu'à maintenant:

- a. L'opinion publique critique surtout le fait que les personnes nées avant le 1<sup>er</sup> juillet 1883 n'ont droit à une rente que si elles sont dans le besoin, tandis que celles qui sont nées un peu plus tard seulement pourront bénéficier, dès l'année 1949, du droit inconditionnel à une rente ordinaire. A noter cependant que cette réglementation n'entraîne pour de nombreuses personnes aucun désavantage matériel et, à plus forte raison, aucune situation pénible. Tel est tout particulièrement le cas pour les personnes nées avant le 1<sup>er</sup> juillet 1883 qui vivent dans des conditions sociales extrêmement modestes; en effet, leur situation est même plus avantageuse si elles touchent une rente transitoire complète sans être obligées de payer des cotisations, que si elles peuvent prétendre une rente ordinaire mais doivent payer des cotisations jusqu'à ce qu'elles aient cessé d'exercer une activité lucrative. Il est évident qu'une modification de la disposition légale en question permettrait de mettre fin à certaines situations pénibles, mais elle en créerait du même coup d'autres. Pour le surplus, nous mentionnerons, en passant, qu'une modification des dispositions relatives à la délimitation entre les rentes transitoires et les rentes ordinaires aurait une influence considérable sur tout le système des rentes de l'assurance-vieillesse et survivants et entraînerait une charge financière supplémentaire qu'il ne serait nullement possible de couvrir au moyen d'une somme de 140 millions de francs.

- b. On s'étonne souvent du fait que de nombreux vieillards et survivants ne peuvent assurer leur existence par le seul moyen des rentes transitoires qui leur sont servies. L'expérience a montré toutefois que les rentes transitoires sont satisfaisantes pour de nombreux bénéficiaires. Relevons par exemple que les rentes transitoires servies dans les régions rurales sont actuellement de plus de 100 francs supérieures au « franc du paysan » qui avait été exigé à l'origine par les représentants de l'agriculture; il est donc possible d'en conclure que le montant des rentes transitoires correspond aux conditions d'existence dans les régions rurales. Il en va de même pour d'autres bénéficiaires des rentes transitoires qui n'en sont pas à compter uniquement sur celles-ci. Si l'on avait décidé d'employer les 140 millions de francs pour financer une augmentation générale des rentes transitoires, de nombreuses personnes qui n'ont pas du tout besoin d'une rente plus élevée profiteraient de cette mesure, tandis qu'il ne serait possible d'aider que d'une manière tout à fait insuffisante celles qui sont réellement dans une situation très difficile, car une somme de 140 millions de francs ne permettrait qu'une augmentation insignifiante de toutes les rentes transitoires. Signalons seulement encore, à ce propos, qu'une augmentation générale des rentes transitoires entraînerait nécessairement une augmentation des rentes ordinaires en raison de la structure du système des rentes dans l'assurance-vieillesse et survivants, ce qui ne manquerait pas de compromettre considérablement l'équilibre financier de l'assurance.
- c. On estime, par ailleurs, sévère la réglementation selon laquelle les femmes dont le mari assuré n'a pas encore accompli la 65<sup>e</sup> année ne touchent aucune rente de vieillesse si elles n'ont pas payé elles-mêmes des cotisations, ce qui ne pourra jamais être le cas pour celles qui ont dépassé aujourd'hui 65 ans. La solution adoptée a pour point de départ l'idée que les hommes de moins de 65 ans doivent être en mesure d'assurer, en règle générale, leur entretien et celui de leur famille au moyen du produit de leur travail, et ce sera d'ailleurs ordinairement le cas. C'est pourquoi il ne paraît guère nécessaire d'apporter une modification de portée générale à la disposition légale dont il est question ici.
- d. D'autres situations pénibles ont été créées du fait qu'un nombre relativement élevé de veuves, qui ont touché une rente en vertu du régime transitoire en vigueur jusqu'à l'introduction de l'assurance-vieillesse et survivants, ne peuvent plus prétendre une rente au titre de cette assurance, en raison des modifications qui ont été apportées aux conditions d'obtention d'une rente de veuve. Il convient de relever que cette situation a été quelque peu améliorée par la pratique du Tribunal fédéral des assurances, qui a reconnu à ces veuves le droit à une allocation unique. Il s'agit d'ailleurs ici

typiquement d'un problème propre à la période transitoire, qui ne nécessite nullement une révision des dispositions légales, révision qui aurait inévitablement des répercussions sur l'ensemble du système des rentes de veuves.

- e. La disposition aux termes de laquelle les étrangers n'ont droit à une rente que s'ils ont payé des cotisations pendant 10 années entières peut paraître sévère et même choquante dans certains cas, en particulier pour les étrangers qui ont actuellement entre 56 et 65 ans. Espérons que cette disposition restrictive pourra ne plus être appliquée aux ressortissants de nombreux Etats; mais il se révèle d'une manière toujours plus nette que de nombreux Etats ne remplissent pas, à l'heure actuelle au moins, les conditions de l'article 18, 3<sup>e</sup> alinéa, de la loi sur l'assurance-vieillesse et survivants et qu'il n'existe aucune raison de conclure avec eux des conventions contraires. De nombreux étrangers domiciliés en Suisse devront donc payer des cotisations pendant des années sans jamais pouvoir bénéficier d'une rente. Il est toutefois impossible d'envisager une modification de cette disposition car la Suisse perdrait ainsi, pour l'avenir, un moyen efficace d'obtenir des Etats étrangers l'égalité de traitement en faveur des ressortissants suisses qui y sont domiciliés. On ne peut donc venir en aide aux étrangers qui sont durement touchés par cette réglementation qu'au moyen d'une solution transitoire adoptée en marge de l'assurance-vieillesse et survivants proprement dite.

Sur la base des considérations qui précèdent, nous sommes arrivés à la conclusion que le fonds de 140 millions de francs ne doit pas être employé pour des améliorations d'ordre général à apporter à divers groupes de dispositions particulières de la loi sur l'assurance-vieillesse et survivants. Nous pensons au contraire qu'il doit être affecté à l'octroi de prestations complémentaires aux personnes dont la situation n'a pas pu être prise en considération ou n'a pas pu l'être d'une manière satisfaisante dans le cadre de l'assurance-vieillesse et survivants. Cette solution nous paraît d'autant plus indiquée que la plupart des cas qui retiennent ici notre attention sont essentiellement propres à la période transitoire et que ces cas deviendront graduellement moins nombreux. C'est pourquoi il serait inopportun de vouloir remédier à de telles situations par l'introduction de dispositions spéciales dans la loi sur l'assurance-vieillesse et survivants, qui est une œuvre destinée à durer.

### 3. L'opinion des milieux intéressés à l'égard du projet d'arrêté

#### a. *L'attitude des cantons*

Le département de l'économie publique a remis aux gouvernements cantonaux, le 22 juin 1948, pour examen, un avant-projet. Vingt-trois

cantons ont fait parvenir jusqu'au 22 juillet 1948 les observations que leur a suggérées ledit avant-projet.

Tous les cantons ont approuvé la façon dont il était prévu d'employer les fonds en question, à l'exception des cantons de Zurich et d'Unterwald-le-Haut. Ces derniers ont émis l'opinion que les 140 millions de francs devaient être affectés aux buts mêmes que poursuivait l'assurance-vieillesse et survivants, c'est-à-dire qu'il convenait d'user de cette ressource dans le cadre ou en complément de la loi du 20 décembre 1946. Le canton de Zurich a motivé comme suit sa manière de voir (traduction):

Le législateur fédéral est resté sur le terrain constitutionnel et dans les limites de ses attributions expressément déterminées, lorsqu'il a décidé, par l'arrêté du 24 mars 1947, d'employer une partie des ressources accumulées en vertu des régimes des allocations pour perte de salaire et de gain pour faciliter le paiement des contributions des cantons à l'assurance-vieillesse et survivants, et de consacrer également un excédent éventuel aux buts poursuivis par cette assurance. Le projet d'arrêté qui nous est soumis, en revanche, dépasse le cadre des tâches confiées à la Confédération par l'article constitutionnel et la loi d'application, car il met certaines sommes à la disposition des cantons pour des buts d'assistance, tout en réservant à la Confédération le droit d'examiner, de son côté, quelle sera l'activité des cantons dans ce domaine.

Nous estimons qu'il est inadmissible que la Confédération, dont les tâches sont énumérées limitativement dans la constitution et dont le régime financier est actuellement à l'étude, se charge de nouvelles activités sans disposer d'une base constitutionnelle. Nous considérons qu'il y a aussi une nouvelle tâche lorsque la Confédération décide d'assurer le subventionnement d'activités qui incombent aux cantons, aux communes et aux personnes privées selon la constitution fédérale et une pratique constante, et cela même si les ressources d'un fonds spécial peuvent être passagèrement employées à cet effet. Le subventionnement nécessite de toute évidence la création ou le développement d'un appareil administratif et de contrôle de la Confédération; il conduit à l'ingérence de celle-ci dans les affaires ressortissant aux cantons et aux communes.

Pour le cas où le Conseil fédéral ne ferait pas sienne cette attitude de principe, le Conseil d'Etat zurichois a exprimé son avis à l'égard des dispositions particulières du projet d'arrêté, tout en rappelant expressément les considérations générales sur lesquelles il se fonde.

Des observations présentées par le Conseil d'Etat du canton d'Unterwald-le-Haut, nous extrayons le passage suivant (traduction):

Aux termes de l'article 1<sup>er</sup>, 2<sup>e</sup> alinéa (de l'arrêté fédéral du 24 mars 1947) une somme de 200 millions de francs, prélevée sur les excédents de recettes encore disponibles au 31 décembre 1947, sera attribuée à raison de 70 pour cent à l'assurance-vieillesse et survivants. Ces 140 millions de francs ont donc déjà été désignés, par l'arrêté fédéral du 24 mars 1947, comme ressources complémentaires de l'assurance-vieillesse et survivants. Nous estimons qu'il y a lieu de tenir compte de ce fait en prévoyant que ces ressources doivent servir, dans le cadre de la loi ou en vertu de dispositions complémentaires, à mettre fin à certaines situations particulièrement pénibles qui subsistent malgré l'application des dispositions légales; il s'agirait, en particulier, d'étendre le cercle des bénéficiaires de rente et éventuellement d'élever le montant des rentes transitoires. Si nous pensons que ces 140 millions de francs doivent être, pour

leur plus grande part, employés dans les limites élargies de la loi sur l'assurance-vieillesse et survivants, c'est que nous estimons inopportun de créer deux sortes d'aide sociale, dont l'une serait semblable à ce qui a existé jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi. Ajoutons que la garantie légale des prestations devrait valoir aussi lorsqu'il s'agit de l'emploi des ressources complémentaires.

Nous avons exposé longuement, dans le chapitre précédent, les raisons qui nous ont déterminés à ne pas employer les 140 millions de francs dans les limites de la loi sur l'assurance-vieillesse et survivants. C'est pourquoi nous pouvons nous contenter ici d'examiner rapidement les considérations de droit public sur lesquelles se fondent les réponses des cantons de Zurich et d'Unterwald-le-Haut. Constatons que la Confédération aurait eu, sans doute, le droit de prévoir dans la loi des mesures d'assistance pour améliorer des situations prévisibles dès le début, dans lesquelles l'application de certaines dispositions légales a des conséquences trop rigoureuses. On ne saurait en effet contester au législateur, le droit de prendre des mesures afin que les cas, dont les normes forcément rigides de l'assurance ne peuvent tenir compte puissent, être pris en considération d'une autre manière. Nous estimons donc que la Confédération ne dépasse pas sa compétence constitutionnelle lorsqu'elle prévoit non dans la loi d'assurance elle-même, mais dans un arrêté spécial, une réglementation tendant à atténuer, dans certains cas, la sévérité des dispositions légales. Et cela est surtout vrai si cet arrêté est soumis au referendum, comme la loi sur l'assurance-vieillesse et survivants.

Nous tenons à relever que l'arrêté fédéral n'entraînera nullement la création ou le développement d'un appareil administratif et de contrôle de la Confédération. Nous reviendrons ultérieurement sur le fait qu'il n'y aura pas davantage besoin de créer un nouvel organe administratif auprès des cantons et des fondations. Relevons enfin que l'intervention de la Confédération dans les domaines réservés aux cantons et aux communes sera très étroitement limitée, tout particulièrement dans les cantons qui ont institué eux-mêmes une aide légale générale aux vieillards et aux survivants, comme c'est par exemple le cas pour le canton de Zurich.

Vu ce qui précède, nous ne sommes pas en mesure de nous rallier à l'opinion exprimée par les gouvernements des cantons de Zurich et d'Unterwald-le-Haut.

Nous ne pouvons pas davantage partager l'opinion émise par la direction du commerce et de l'industrie du canton d'Uri, suivant laquelle il conviendrait d'accorder aux cantons la possibilité d'employer à la protection de la famille une partie des moyens mis à leur disposition. Les 140 millions de francs ont été expressément consacrés à l'assurance-vieillesse et survivants, tandis que des sommes spéciales, prélevées sur les recettes accumulées en vertu des dispositions sur les allocations pour perte de salaire et de gain, sont destinées à la protection de la famille.

*b. L'avis de la commission fédérale de l'assurance-vieillesse et survivants*

L'avant-projet a été également soumis à la commission fédérale de l'assurance-vieillesse et survivants. Celle-ci l'a examiné en détail le 7 juillet 1948. Elle a approuvé unanimement la manière dont il est prévu d'employer les fonds de 140 millions de francs; elle a cependant présenté un assez grand nombre de propositions de modifications dont il a été largement tenu compte lors de l'élaboration du projet ci-joint.

*c. L'avis des fondations pour la vieillesse et pour la jeunesse*

Enfin, l'avant-projet a été également soumis aux fondations pour la vieillesse et pour la jeunesse. Les organes dirigeants de ces deux fondations ont exprimé surtout leur satisfaction de pouvoir continuer leur œuvre de secours en faveur des vieillards et des survivants. Ils ont déclaré approuver les lignes générales du projet.

## II. LES LIGNES GÉNÉRALES DU PROJET D'ARRÊTÉ

### 1. La création d'un fonds spécial

L'article premier du projet d'arrêté prévoit la création, au moyen des 140 millions de francs attribués à l'assurance-vieillesse et survivants, d'un fonds spécial qui sera géré par le département fédéral des finances et des douanes. On s'était demandé si ces 140 millions de francs ne devaient pas être incorporés au fonds de compensation de l'assurance-vieillesse et survivants. Cette solution ne doit pas être retenue si, comme le prévoit le projet d'arrêté, cette somme n'est pas consacrée à une augmentation générale des prestations mais à une aide individuelle; en effet, le fonds de compensation est réservé exclusivement, selon une disposition légale expresse, au paiement des rentes de l'assurance-vieillesse et survivants et des subsides pour frais d'administration aux caisses de compensation. D'autre part, la commission fédérale de l'assurance-vieillesse et survivants s'est demandé si le fonds spécial en question ne devait pas être administré par le conseil d'administration du fonds de compensation de l'assurance-vieillesse et survivants. D'accord avec le comité de direction du conseil d'administration susnommé, nous sommes arrivés à la conclusion qu'il n'était pas opportun de confier de nouvelles missions à ce conseil, dont les fonctions sont précisées d'une manière aussi nette que limitative dans la loi sur l'assurance-vieillesse et survivants. Il serait, de plus, difficile de concevoir les raisons pour lesquelles il conviendrait d'adopter, pour les 140 millions de francs, une solution différente de ce qui a été décidé pour les autres fonds constitués par l'arrêté fédéral du 24 mars 1947 au moyen des excédents de recettes des fonds centraux de compensation.

On a proposé, au sein de la commission fédérale de l'assurance-vieillesse et survivants, de ne pas placer ce fonds à intérêt étant donné que ces 140 millions de francs doivent être utilisés pendant la période d'introduction de l'assurance et qu'il n'est ni nécessaire ni intéressant pour la Confédération, qui doit servir les intérêts, de provoquer une nouvelle accumulation d'argent. Cette proposition a été rejetée à une grande majorité par la commission, principalement parce que les 140 millions de francs attribués à l'assurance-vieillesse et survivants pourraient être exigés purement et simplement par la Confédération et placés à intérêt. Comme les problèmes soulevés par le placement à intérêt des fonds gérés par la Confédération seront probablement réglés à l'occasion de la réforme des finances fédérales, nous avons estimé indiqué, dans le projet d'arrêté, d'introduire seulement le principe établissant que le fonds doit être administré de manière à produire des intérêts.

## 2. Les prélèvements faits annuellement sur le fonds

Pour déterminer les sommes à prélever annuellement sur le fonds à l'effet d'améliorer les situations particulièrement pénibles qui peuvent naître de l'application de certaines dispositions légales, il convient de considérer ce qui suit :

- a. Pourront bénéficier des ressources du fonds toutes les personnes pour qui les dispositions à proprement parler transitoires de l'assurance-vieillesse et survivants ont ou ont eu des conséquences trop rigoureuses;
- b. Les prestations annuelles du fonds doivent être adaptées dans la mesure du possible à la fréquence des cas dignes d'intérêt.

Il est extrêmement difficile de prévoir jusqu'à quand les dispositions proprement transitoires exerceront leurs effets. Si nous considérons les personnes qui ont déjà accompli leur 65<sup>e</sup> année, nous devons admettre que celles qui seront encore touchées, d'ici 20 ou 25 ans, par la sévérité de certaines dispositions légales ne seront plus, pratiquement, que des exceptions. Si, en revanche, nous pensons aux veuves et aux épouses sans activité lucrative et relativement jeunes dont le mari a dépassé aujourd'hui l'âge de 65 ans, nous devons constater qu'un certain nombre de situations pénibles résultant des dispositions transitoires de l'assurance-vieillesse et survivants pourront subsister pendant une période relativement longue. D'autre part, il n'est pas possible d'estimer aujourd'hui, même d'une manière approximative, le nombre des cas qui nécessiteront une intervention dans chacune des années futures, pas plus que le montant des sommes qui seront ainsi dépensées.

Ces considérations nous amènent à la conclusion qu'il est impossible de prendre aujourd'hui, pour plus de deux ou trois ans, une décision défini-

tive au sujet des prélèvements qui devront être opérés annuellement sur le fonds; il est même impossible, pour les premières années, de déterminer exactement à l'avance les sommes qui seront nécessaires. C'est pourquoi nous prévoyons:

- a. De limiter à trois ans la durée de validité du présent arrêté, dans l'idée que les expériences qui auront été faites jusque-là permettront de prendre de nouvelles mesures pour une seconde période plus ou moins longue;
- b. D'accorder au Conseil fédéral la possibilité d'augmenter les montants prévus pour les trois premières années, en tant que cela se révèle nécessaire au but poursuivi.

Malgré l'impossibilité dans laquelle nous nous trouvons, comme nous l'avons vu, d'estimer, ne serait-ce que d'une manière approximative, les besoins réels auxquels il faudra faire face, nous devons nous fonder sur certaines données pour déterminer les prélèvements qui seront effectués annuellement sur le fonds, de 1948 à 1950. Pour déterminer les sommes nécessaires, il est sans doute justifié de prendre comme point de départ les expériences faites en 1947 par les fondations pour la vieillesse et pour la jeunesse et aussi sous le régime transitoire en vigueur jusqu'à l'introduction de l'assurance-vieillesse et survivants, car elles sont de nature à fournir des indications précieuses sur le nombre des cas qui ont provoqué une intervention et l'importance des sommes mises à disposition par la Confédération et employées à cet effet.

Les fondations susmentionnées ont versé, en 1947, à environ 24 000 vieillards et survivants nécessiteux, pour près de 4 millions de francs de prestations prélevées sur les subsides de la Confédération; de plus, la fondation pour la vieillesse a servi, au cours de la même année, grâce à ses propres ressources, des prestations de secours pour un montant de plus de 950 000 francs, dont ont bénéficié environ 4500 autres vieillards nécessiteux, dont la plupart ne pouvaient profiter des prestations de la Confédération du fait qu'ils ne remplissaient pas les conditions énoncées dans les dispositions légales (notamment pour ce qui est de la nationalité suisse et de l'accomplissement de la 65<sup>e</sup> année). Si l'on veut tirer de ces chiffres des conclusions pour les années 1948 à 1950, il faut considérer, d'une part que certains bénéficiaires de rente n'auront plus besoin de prestations complémentaires, étant donnée l'augmentation du montant des rentes transitoires de l'assurance par rapport aux rentes du régime transitoire, mais que, d'autre part, le cercle des personnes remplissant les conditions requises pour recevoir des prestations complémentaires sur la base de l'arrêté fédéral ci-joint sera considérablement élargi.

Mais il n'y a pas que les fondations qui aient servi des prestations complémentaires aux vieillards et aux survivants nécessiteux: plusieurs cantons l'ont également fait. De plus, un nombre considérable de vieillards

et de survivants bénéficiaient encore, en 1947, de l'assistance accordée aux pauvres. Il n'a pas été possible de déterminer le total des prestations accordées en 1947 par les cantons aux vieillards et aux survivants, soit sous forme d'aide à la vieillesse, soit sous celle d'assistance. Cependant, le fait que les seuls cantons de Zurich, Berne, Soleure, Bâle-Ville, Schaffhouse, St-Gall, Argovie, Thurgovie, Neuchâtel et Genève ont octroyé au cours de 1947 des prestations pour 19,5 millions de francs à titre d'aide à la vieillesse et aux survivants permet de nous faire une idée de l'importance de cette somme. A noter cependant que 10 cantons ont déjà décidé d'accorder, prélevées sur les ressources cantonales, d'importantes prestations en complément aux rentes de l'assurance-vieillesse et survivants fédérale; la somme nécessaire pour atteindre le but poursuivi par l'arrêté fédéral proposé ne peut donc en aucune manière être estimée sur la base du total des prestations servies aux vieillards et aux survivants par les cantons et les fondations.

Cela étant, nous estimons qu'il est sage de fixer à 7,75 millions de francs par année le montant des ressources qui seront prélevées sur le fonds en question de 1948 à 1950 et de réserver au Conseil fédéral la possibilité d'élever, en cas de nécessité, ce montant jusqu'à 10 millions de francs par année. Si ce montant de 7,75 millions de francs devait être aussi prélevé au cours des années ultérieures, le fonds serait épuisé, dans l'hypothèse d'un intérêt de 3 pour cent, en 25 ans et 7 mois (sans intérêt il le serait au bout de 18 ans et 1 mois). Si l'on prélevait régulièrement sur ce fonds une somme de 10 millions de francs par année, il serait épuisé au bout de 17 ans et 11 mois, dans l'hypothèse d'un intérêt de 3 pour cent. Sans intérêt, il le serait au bout de 14 ans. Mais comme les prestations annuelles diminueront avec le nombre des cas pouvant être pris en considération, nous estimons possible d'envisager pour les trois premières années un prélèvement d'un montant annuel de 7,75 à 10 millions de francs.

### 3. Les diverses destinations du fonds

L'emploi des diverses sommes qui seront prélevées sur le fonds fait l'objet de l'article 6, 1<sup>er</sup> alinéa, du projet. Cette énumération comprend toutes les situations particulièrement pénibles qui se sont révélées jusqu'ici et qu'il convient de prendre en considération dans les limites du présent projet. On ne peut évidemment pas prétendre que d'autres sortes de cas ne se présenteront pas dans l'avenir, et c'est pourquoi il convient d'accorder expressément au Conseil fédéral la possibilité de désigner d'autres catégories de personnes qualifiées pour bénéficier des prestations de l'arrêté fédéral et de consacrer, le cas échéant, des sommes complémentaires à cet effet, dans les limites de l'article premier, 2<sup>e</sup> alinéa, qui l'autorise à augmenter jusqu'à 10 millions de francs le total des prélèvements annuels sur le fonds.

Il convient, bien entendu, de prendre en tout premier lieu en considération les vieillards, les veuves et les orphelins nécessiteux, de nationalité suisse, qui n'ont aucun droit à une rente en vertu de la loi sur l'assurance-vieillesse et survivants. Il s'agit ici, avant tout, des femmes de plus de 65 ans dont le mari n'a pas encore atteint cet âge, des veuves sans enfants dont le mari est décédé avant qu'elles aient accompli leur 40<sup>e</sup> année, ou avant qu'elles aient dépassé leur cinquième anniversaire de mariage, ainsi que des orphelins de mère qui ne remplissent pas les conditions nécessaires à l'obtention d'une rente d'orphelin simple. Une question de principe, se pose ici: Y a-t-il également lieu de servir des prestations aux personnes qui ne peuvent pas prétendre une rente de vieillesse parce qu'elles n'ont pas encore atteint la limite d'âge prévue dans la loi sur l'assurance-vieillesse et survivants? La fondation pour la vieillesse a proposé, dans les observations que lui a suggérées l'avant-projet, d'introduire une disposition aux termes de laquelle il y aurait également lieu de servir des prestations uniques ou périodiques aux infirmes âgés de 60 à 65 ans. Aussi souhaitable que puisse paraître, dans ce sens, un élargissement du cercle des bénéficiaires, on ne doit pas oublier qu'il ne peut s'agir, dans l'arrêté fédéral qui nous intéresse ici, que d'un complément de l'assurance-vieillesse et survivants et non d'une sorte d'anticipation partielle de l'assurance-invalidité. Les ressources dont nous disposons ne permettraient nullement d'atteindre ce but. C'est pourquoi nous n'avons pas pris en considération la proposition de la fondation pour la vieillesse.

Il n'est pas nécessaire d'exposer davantage ici les raisons pour lesquelles les ressources tirées du fonds de 140 millions doivent également être employées pour octroyer des prestations aux personnes qui bénéficient d'une rente de l'assurance, mais dont le montant, compte tenu d'autres éléments du revenu et de la fortune, est trop modeste pour suffire à leur entretien.

L'inclusion, dans le cercle des bénéficiaires, des ressortissants étrangers domiciliés en Suisse soulève une importante question de principe. Le projet se borne à prendre en considération les étrangers qui doivent payer les cotisations de l'assurance-vieillesse et survivants, mais ne peuvent faire valoir aucun droit à l'obtention d'une rente du fait qu'ils n'ont pas été astreints au versement de ces cotisations pendant la durée minimum de 10 ans et qu'il n'existe aucune convention internationale particulière. La fondation pour la vieillesse désirerait aller plus loin et faire entrer dans la catégorie des bénéficiaires les ressortissants étrangers nécessiteux qui sont âgés de plus de 65 ans et ne doivent plus, par conséquent, payer de cotisations. Il ne s'agirait toutefois que de ceux qui sont domiciliés en Suisse depuis 25 ans au moins ou qui ont payé entre 1940 et 1945 des cotisations en vertu des dispositions sur les allocations pour perte de salaire et de gain. Pour notre part, si nous reconnaissons pleinement la situation difficile d'un grand nombre de ces étrangers, nous hésitons, pour

des raisons de principe, à les mettre au bénéfice de véritables prestations de secours. Nous avons déjà relevé, dans notre message du 24 mai 1946 relatif à un projet de loi sur l'assurance-vieillesse et survivants que les ressortissants suisses domiciliés à l'étranger ne peuvent prétendre, d'une manière générale, des rentes sans avoir payé de cotisations. Nous désirons cependant nous réserver la possibilité d'examiner cette question encore plus à fond et de venir éventuellement en aide aux étrangers, sous certaines conditions, dans les limites de la compétence qui nous serait accordée aux termes de l'article 6, 1<sup>er</sup> alinéa, dernière phrase, de l'arrêté.

Par ailleurs, nous avons tenu à énoncer, dans un alinéa particulier de l'article 6, le principe établissant que les prestations doivent être, en règle générale, assez élevées pour permettre aux intéressés de se passer de l'assistance; c'est là, en effet, le but essentiel de l'assurance-vieillesse et survivants, qui doit être atteint encore plus complètement, grâce aux 140 millions de francs supplémentaires qui ont été mis à disposition.

#### 4. La nature juridique des prestations

Les prestations prévues par le projet d'arrêté doivent-elles constituer pour leur bénéficiaire un droit pouvant donner lieu à une action en justice? C'est également là une question de principe. Si nous l'avons résolue négativement à l'article 10, 1<sup>er</sup> alinéa, c'est que nous sommes partis de l'idée que les situations particulièrement pénibles qui subsistent après l'introduction de l'assurance-vieillesse et survivants ne peuvent pas être améliorées au moyen d'une réglementation précise, mais qu'il faut une aide tenant compte de chaque cas particulier. Ces situations sont trop diverses pour qu'il soit possible de les soumettre à des normes rigides, c'est-à-dire d'énumérer avec précision les conditions requises pour l'obtention d'une prestation. Or, si ces conditions ne peuvent pas être fixées d'une façon précise, il est également impossible d'accorder aux intéressés un droit pouvant faire l'objet d'une action en justice.

Les gouvernements des cantons de Zurich et d'Unterwald-le-Haut ont relevé que le peuple suisse avait clairement montré qu'il voulait voir les prestations de l'assurance revêtir la forme d'un droit pouvant être exercé en justice. Il convient cependant de rétorquer qu'un nombre considérable de cas particulièrement pénibles ont précisément pour origine le fait que la loi sur l'assurance-vieillesse et survivants garantit leur droit à des rentes dont le montant est nettement déterminé et dont les conditions d'obtention sont clairement définies. C'est pourquoi il est certainement indiqué d'édicter, en complément des normes rigides, des règles spéciales permettant de tenir compte de chaque cas particulier, de façon à éliminer les inconvénients, relativement peu nombreux, que présente, à côté de sérieux avantages, la garantie légale des prestations de l'assurance.

## 5. Le paiement des prestations par les cantons et les fondations

Les cantons, d'une part, et les fondations pour la vieillesse et pour la jeunesse, d'autre part, devront être chargés de verser ces prestations destinées à améliorer les situations particulièrement pénibles qui résultent de l'application de certaines dispositions de la loi du 20 décembre 1946. Une répartition des catégories de bénéficiaires n'est prévue qu'en ce qui concerne les deux fondations (cf. art. 9, 1<sup>er</sup> al.); l'arrêté ne précise pas, en revanche, quels sont les cas mentionnés à l'article 6, 1<sup>er</sup> alinéa, qui devront être traités par les cantons et ceux qui seront confiés aux fondations. On peut dès lors se demander s'il est judicieux de charger les cantons et les fondations d'une même tâche et de créer ainsi le risque de doubles procédures et de la perception injustifiée de deux prestations.

Un représentant de l'union syndicale suisse a proposé, au sein de la commission de l'assurance-vieillesse et survivants, que les ressources du fonds soient mises exclusivement à la disposition des cantons et que les caisses de compensation cantonales de l'assurance-vieillesse et survivants soient les seuls organes chargés de l'exécution des mesures envisagées. De cette manière, on aurait, disait-il, dans chaque canton une seule institution compétente pour exécuter les tâches en question. Faire intervenir les fondations pour la vieillesse et pour la jeunesse, était-il ajouté, est aussi inefficace qu'irrationnel et compliquerait inutilement l'application de l'arrêté. On a répondu, avec raison, que vu la diversité des situations, il serait impossible de tracer une délimitation générale des attributions entre les cantons et les fondations qui soit valable pour l'ensemble du territoire de la Confédération et qu'il ne serait pas bon de faire une distinction rigoureuse entre les cas à traiter par les cantons et ceux qui relèvent des fondations. Le canton de Zurich, par exemple, prend d'une façon générale en considération, dans sa loi sur l'aide à la vieillesse et aux survivants, tous les cas qui sont mentionnés dans le projet d'arrêté, mais les ressortissants du canton ne peuvent bénéficier de cette aide que s'ils sont domiciliés depuis au moins 10 ans sur le territoire cantonal; pour les autres Confédérés, le délai d'attente est de 15 ans. Il serait donc ici indiqué que les fondations s'occupent en tout premier lieu des vieillards et des survivants qui ne sont pas domiciliés dans le canton depuis 10 ou 15 ans. Dans le canton de Bâle-Ville, en revanche, le délai d'attente est de trois ans pour les ressortissants du canton et de 20 ans pour les Confédérés; les fondations devront donc s'occuper ici d'une catégorie de bénéficiaires quelque peu différente. Dans le canton d'Argovie, selon une loi qui est actuellement en préparation, tous les étrangers seront exclus du bénéfice des prestations cantonales, de sorte que les fondations pourront se consacrer d'une manière particulière aux étrangers. Ces exemples montrent qu'il serait certainement possible de procéder à une délimitation des attributions dans le cadre de chaque canton, mais non pour l'ensemble de ceux-ci.

Il est permis sans doute de penser que l'activité des organes cantonaux et des fondations sera coordonnée d'une manière appropriée. En cas de nécessité, le Conseil fédéral devra prendre, aux termes de l'article 6, 5<sup>e</sup> alinéa, du projet d'arrêté, toutes mesures utiles à cet égard. Cette collaboration sera de plus favorisée par l'article 9, 2<sup>e</sup> alinéa, qui prévoit que les fondations devront tenir compte de la réglementation en vigueur dans chaque canton, en établissant leurs directives au sujet de l'attribution des prestations.

On a également relevé, au sein de la commission de l'assurance-vieillesse et survivants, qu'il peut être parfois utile que le canton et l'une ou l'autre des fondations s'intéressent en même temps à un cas particulier. Il peut arriver, par exemple, qu'un vieillard marié, domicilié à Berne, puisse juste subvenir à son entretien et à celui de son épouse grâce à la rente de vieillesse pour couple, d'un montant de 750 francs, complétée par une rente cantonale de 550 francs et un revenu très modeste de son travail, mais que les sommes nécessaires à l'achat de combustible lui fassent défaut en automne. Si les fondations peuvent intervenir dans des cas de ce genre, au moyen de montants même peu importants, on épargnera à de nombreuses personnes la nécessité de s'adresser à l'assistance publique ou, si elles craignent d'y avoir recours pour des motifs fort respectables, de se contenter d'un chauffage insuffisant pendant un long hiver.

Les considérations qui précèdent nous ont déterminés à rejeter la proposition tendant à distinguer, dans le projet d'arrêté, entre l'activité des cantons et celle des fondations.

La commission fédérale de l'assurance-vieillesse et survivants s'est prononcée à l'unanimité, en faveur de la collaboration des fondations pour la vieillesse et pour la jeunesse, au paiement des prestations financées par le fonds de 140 millions de francs, et ceci pour les raisons suivantes:

- a. Jusqu'en 1933, l'aide accordée par la Confédération aux vieillards a été assurée uniquement par la fondation suisse pour la vieillesse. Aux termes de l'arrêté fédéral du 16 mars 1929, cette fondation recevait alors une subvention de 500 000 francs par année, qui a été élevée à 1 million de francs en 1933 (AF du 13 avril 1933). Dès 1934, les cantons ont reçu également une subvention annuelle de 7 millions de francs (AF du 13 octobre 1933 relatif aux mesures extraordinaires et temporaires destinées à rétablir l'équilibre des finances fédérales); cette mesure n'a pas entraîné une diminution ou une suppression de la subvention accordée à la fondation pour la vieillesse. Cela prouve que l'on estimait, à cette époque déjà, que l'activité de la fondation était un complément nécessaire à l'aide cantonale. La subvention en faveur de la fondation pour la vieillesse a ensuite été augmentée, par des arrêtés du Conseil fédéral, à 2,5 millions de francs en 1942, à 2,63 millions de francs en 1943 et à 3 mil-

lions de francs en 1944; c'est à ce dernier montant que s'est élevée la subvention pendant la durée du régime transitoire en vigueur jusqu'à l'introduction de l'assurance-vieillesse et survivants. La fondation pour la jeunesse a reçu, pour la première fois en 1939, une subvention de 500 000 francs (AF du 21 juin 1939, sur l'exécution de la disposition transitoire à l'article 34<sup>quater</sup> de la constitution). Cette subvention a été portée, par les arrêtés du Conseil fédéral précités, à 750 000 francs en 1942, à 790 000 francs en 1943, à 900 000 francs en 1944 et à 1 million de francs en 1946.

- b. Des raisons d'ordre social et psychologique commandent qu'on ne prive pas les deux fondations des ressources nécessaires pour poursuivre l'œuvre qu'elles ont accomplie d'une manière heureuse en faveur des vieillards et des survivants. Grâce à leur organisation décentralisée et aux personnes de confiance qui s'en occupent dans toutes les régions de la Suisse, les fondations peuvent intervenir d'une manière efficace dans de nombreuses situations particulièrement difficiles et dont les autorités officielles n'ont pas connaissance.
- c. Etant donné le rôle réservé aux deux fondations par l'arrêté proposé il sera superflu d'octroyer à celles-ci des subventions prélevées sur les ressources générales de la Confédération, comme cela est prévu à l'article 98 de la loi sur l'assurance-vieillesse et survivants.

Tous les gouvernements cantonaux, sans aucune exception, ont agréé la proposition de recourir à la collaboration des deux fondations. Certains d'entre eux désirent même mettre à la disposition des fondations les ressources qui leur sont attribuées, comme l'a déjà fait, par exemple, le canton de St-Gall, sous l'ancien régime de l'aide fédérale à la vieillesse et aux survivants. Notre projet permet de tenir compte de ce vœu.

## 6. La clé de répartition

Comment répartir, entre les cantons, les sommes disponibles chaque année? Cette question est naturellement très importante. Il faut une clé de répartition qui ait les effets désirés et soit aussi simple et compréhensible que possible. Pour trouver une clé appropriée, convenant exactement au but que l'on se propose, il faudrait connaître d'avance le montant des sommes dont chaque canton aura besoin pour l'application de l'article 6, 1<sup>er</sup> alinéa, lettres a à e. Or cela ne sera possible que lorsqu'on aura recueilli des expériences après l'entrée en vigueur de l'arrêté proposé. Nous prévoyons donc d'établir une clé s'adaptant le plus possible aux données auxquelles il faut s'attendre.

A cette fin, nous partons du nombre des personnes âgées de 65 ans ou plus, de celui des veuves de moins de 65 ans et de celui des orphelins. Mais on doit adapter cette clé purement démographique aux conditions

d'application de l'article 6, en tenant compte de la notion du besoin. Les observations faites sous le régime transitoire de l'assurance-vieillesse et survivants nous permettent de déterminer combien il y a de personnes nécessiteuses parmi celles qui sont âgées de plus de 65 ans et parmi les veuves et les orphelins. Nous savons par exemple quel est le pourcentage des personnes âgées de plus de 65 ans qui reçoivent dans chaque canton des rentes transitoires. Pour adapter la clé ainsi établie aux conditions et aux besoins réels de chaque canton, nous nous fondons sur le nombre des rentes dites de besoin; mais en nous fondant aussi sur la somme des rentes, nous tenons compte de la différence du coût de la vie entre les régions urbaines et les régions rurales. C'est pourquoi nous proposons de répartir la moitié des subventions d'après le *nombre des bénéficiaires* de rentes fédérales durant les années 1947 et 1948 et l'autre moitié d'après la *somme* des rentes versées à ces bénéficiaires.

Ce double mode de répartition favorise plus que les autres clés les cantons ruraux, en particulier les cantons montagnards. Comme nous l'avons déjà relevé, la clé de répartition naturelle devrait se rapporter uniquement aux dépenses découlant pour les cantons de l'application de l'article 6, 1<sup>er</sup> alinéa, lettres a à e. Puisque ces dépenses sont plus importantes, pour les cas individuels, dans les cantons urbains que dans les cantons ruraux, la répartition devrait, conformément à ce que nous venons de dire, se fonder uniquement sur les sommes des rentes versées. Mais il est naturel de favoriser les cantons ruraux ou montagnards. D'une part, ce sont précisément ces cantons qui n'auraient pas les moyens de prévoir une aide supplémentaire. D'autre part, les observations faites sous le régime des allocations aux travailleurs agricoles ont montré clairement que la situation économique dans les régions rurales est plus difficile qu'on ne le croit communément. On a proposé, au sein de la commission fédérale de l'assurance-vieillesse et survivants, que les deux tiers des subventions soient répartis d'après le nombre des bénéficiaires et un tiers seulement d'après les sommes des rentes. Cette proposition, qui a d'ailleurs été repoussée, allait trop loin à notre avis, car on favorise déjà beaucoup les régions rurales en répartissant la moitié des subventions selon une des clés, et la seconde moitié selon l'autre.

Durant les trois ans que sera en vigueur le présent arrêté, nous pourrions faire les observations nécessaires et, au besoin, prévoir une clé de répartition modifiée dans la réglementation qui aura effet à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1951. En outre, nous tenons à relever que, déjà pendant cette période de trois ans, la clé de répartition pourra être corrigée grâce aux subventions annuelles supplémentaires prévues à l'article 2, 2<sup>e</sup> alinéa; les sommes excédant les montants énumérés au 1<sup>er</sup> alinéa peuvent en effet ne pas être réparties selon la clé.

Comme les cantons doivent verser des secours aussi bien aux personnes âgées qu'aux veuves et aux orphelins, la clé applicable aux subventions

accordées aux cantons s'établit d'après le nombre et la somme des rentes d'assurance-vieillesse. En revanche, la clé applicable aux subventions accordées à la fondation pour la vieillesse s'établit uniquement d'après les rentes de vieillesse et celle qui concerne la fondation pour la jeunesse, uniquement d'après les rentes de survivants. Ces deux dernières clés sont conformes au principe selon lequel il incombe à la fondation pour la vieillesse de verser des prestations aux personnes âgées et à la fondation pour la jeunesse de verser des prestations aux survivants.

Les clés de répartition en pour-cent, dont nous venons de parler, s'appliqueront uniquement aux montants suivants :

- 5 millions de francs à titre de subvention aux cantons,
- 1,5 million de francs à titre de subvention aux comités cantonaux de la fondation pour la vieillesse,
- 0,5 million de francs à titre de subvention aux organes cantonaux de la fondation pour la jeunesse.

Le tableau qui figure à la page 20, montre comment se répartissent, selon la clé de répartition, les trois montants susmentionnés.

### III. REMARQUES RELATIVES AUX DIVERSES DISPOSITIONS DU PROJET

#### Article premier

Nous nous référons à ce qui a été dit sous chiffre II/1.

#### Art. 2

*Premier alinéa* : Dans l'avant-projet du département fédéral de l'économie publique, il était prévu de fixer le montant annuel des subventions à 3 millions de francs pour les cantons, à 2 millions de francs pour la fondation pour la vieillesse et à 0,75 million de francs pour la fondation pour la jeunesse. Les gouvernements cantonaux et la commission fédérale de l'assurance-vieillesse et survivants se sont prononcés comme suit à l'égard de ces propositions :

1. *La subvention aux cantons* : La commission de l'assurance-vieillesse et survivants et le canton de Fribourg ont proposé d'élever à 5 millions de francs la subvention accordée aux cantons. Le canton de Berne a également demandé une augmentation générale de la subvention, tandis que le canton d'Appenzell Rh.-Ext. voudrait qu'elle soit fixée à 4 millions, le canton de Soleure à 4,25 millions et le canton de Bâle-Campagne à 6 millions de francs. Nous sommes d'avis qu'il conviendrait, pour atteindre le but, de fixer la subvention aux cantons à 5 millions de francs par année, somme qui doit correspondre à peu près aux besoins réels.

Montants en 1000 francs

CANTONS	Clé de répartition pour l'année 1948 concernant les subventions aux		
	Cantons	Comités cantonaux de la fondation pour la vieillesse	Organes cantonaux de la fondation pour la jeunesse
Zurich . . . . .	694	220	55
Berne . . . . .	794	237	80
Lucerne . . . . .	237	66	30
Uri . . . . .	27	8	3
Schwyz . . . . .	78	22	9
Unterwald-le-Haut . . . . .	26	7	3
Unterwald-le-Bas . . . . .	20	5	2
Glaris . . . . .	38	12	3
Zoug . . . . .	32	9	4
Fribourg . . . . .	183	52	22
Soleure . . . . .	152	46	15
Bâle-Ville . . . . .	187	57	18
Bâle-Campagne . . . . .	100	30	10
Schaffhouse . . . . .	56	16	7
Appenzell Rh.-Ext. . . . .	81	26	6
Appenzell Rh.-Int. . . . .	21	7	2
St-Gall . . . . .	370	114	34
Grisons . . . . .	178	51	21
Argovie . . . . .	286	86	29
Thurgovie . . . . .	138	41	14
Tessin . . . . .	274	82	28
Vaud . . . . .	422	127	42
Valais . . . . .	244	65	33
Neuchâtel . . . . .	156	50	12
Genève . . . . .	206	64	18
Suisse . . . . .	5000	1500 (1)	500 (2)

(1) Non compris 0,5 million de francs attribués au comité de direction.

(2) Non compris 0,25 million de francs attribués à la commission de la fondation.

2. *La subvention à la fondation pour la vieillesse* : Comme l'assurance-vieillesse et survivants est maintenant en vigueur et que les rentes transitoires ont été élevées par rapport aux prestations du régime transitoire, il nous paraît justifié de réduire de 3 millions (montant octroyé en 1947) à 2 millions de francs la subvention accordée à la fondation pour la vieillesse. La commission fédérale de l'assurance-vieillesse et survivants, ainsi que les cantons de Soleure et d'Appenzell Rh.-Ext., voudraient qu'on diminue davantage encore ce montant, soit à 1,5 million de francs, ou 1 million de francs. D'un autre côté, la fondation pour la vieillesse demande avec insistance une augmentation appropriée de la subvention qui lui sera accordée, en faisant valoir que les comités cantonaux ne seraient plus en mesure, avec un montant global réduit à 2 millions de francs, de poursuivre l'exécution des tâches qui leur ont été confiées et de développer leur activité au fur et à mesure des besoins. Nous pensons pour notre part qu'une subvention annuelle de 2 millions de francs tiendrait équitablement compte des besoins réels de la fondation pour la vieillesse dans les années 1948 à 1950.
3. *La subvention à la fondation pour la jeunesse* : Les raisons qui justifient une réduction, par rapport à la somme octroyée en 1947, du montant de la subvention versée à la fondation pour la vieillesse sont tout aussi pertinentes en ce qui concerne la fondation pour la jeunesse. Cette dernière a, il est vrai, relevé dans ses observations, qu'un montant inférieur à 1 million de francs ne pourrait guère suffire pour accorder une aide efficace, puisqu'il faudra prendre également en considération, à l'avenir, les survivants de nationalité étrangère. Nous pensons cependant que cet accroissement des prestations sera compensé, et même au delà, par la réduction résultant de l'augmentation du montant des rentes transitoires; c'est pourquoi nous voudrions octroyer à la fondation pour la jeunesse une subvention de 750 000 francs par année.

*Deuxième alinéa* : Conformément aux propositions des cantons de Fribourg et de Neuchâtel, ainsi qu'à celles de la commission de l'assurance-vieillesse et survivants, il est prévu que le Conseil fédéral sera autorisé à élever les subventions, jusqu'à un montant maximum de 10 millions de francs par année, si le but recherché par le projet d'arrêté n'était pas pleinement atteint avec les 7,75 millions de francs. Le Conseil fédéral fera usage de cette faculté en particulier s'il doit être amené à prescrire, conformément à l'article 6, 1<sup>er</sup> alinéa, dernière phrase de l'arrêté, le paiement de prestations à d'autres groupes de personnes que ceux qui sont énumérés dans l'arrêté. Il ne doit pas être lié par une clé de répartition pour accorder des subventions supplémentaires; or il serait lié, par exemple, s'il ne pouvait élever que les subventions des cantons où résident un

nombre relativement très important d'étrangers, car cet élément n'a pas été pris en considération dans la clé de répartition prévue à l'article 3.

### Art. 3

En ce qui concerne la portée de la clé de répartition prévue au 1<sup>er</sup> alinéa, nous nous référons à ce qui a été dit ci-dessus sous chiffre II/6. Le Conseil d'Etat du canton de Glaris estime qu'il serait équitable de répartir les subventions selon le nombre effectif des vieillards et des orphelins, sans égard au fait que ces personnes sont ou non bénéficiaires d'une rente de l'assurance-vieillesse et survivants. Nous ne sommes toutefois pas en mesure de partager cette manière de voir, car ce nombre ne fournit encore aucune indication quant aux situations particulièrement pénibles dont il y a lieu de présumer l'existence. La même remarque s'applique à la proposition du Conseil d'Etat du canton de Schaffhouse, qui voudrait opérer la répartition uniquement en proportion du chiffre de population dans chaque canton. Cette proposition a très probablement pour origine le fait que la clé de répartition prévue ne tient pas suffisamment compte du nombre considérable d'étrangers qui habitent dans les cantons frontières; le Conseil d'Etat du canton du Tessin a fait une remarque analogue. Nous avons toutefois déjà attiré votre attention sur le fait que le Conseil fédéral pourrait, si la chose devait se révéler nécessaire, tenir compte de ces circonstances particulières en élevant le montant de la subvention accordée aux cantons où résident un nombre relativement important d'étrangers.

### Art. 4

Nous avons déjà expliqué, sous chiffre II/6 ci-dessus la clé de répartition prévue au 2<sup>e</sup> alinéa; c'est pourquoi nous n'examinerons ici que la question de la compensation prévue aux 1<sup>er</sup>, 3<sup>e</sup> et 4<sup>e</sup> alinéas, compensation qui doit intervenir entre les différents comités cantonaux. Jusqu'ici, la totalité de la subvention fédérale a été répartie, entre les comités cantonaux, directement par le comité de direction. Il en est résulté que certains comités cantonaux n'ont pas employé la totalité du montant dont ils disposaient, bien qu'ils aient tenu compte de tous les cas de personnes nécessiteuses qui leur étaient signalés, tandis que d'autres comités cantonaux devaient renoncer, vu l'épuisement de leurs ressources, à s'occuper de nombreux cas qui méritaient certainement une intervention. Bien que la nouvelle clé de répartition corresponde mieux aux besoins réels que l'ancienne, il n'est guère possible d'éviter que, dans un certain temps, quelques comités cantonaux reçoivent des montants trop élevés, tandis que d'autres disposeront de montants insuffisants. Afin de parer à cet inconvénient, il est prévu ce qui suit:

- a. Un quart de la somme accordée à la fondation ne doit pas être distribué d'emblée aux comités cantonaux, mais doit rester à la disposition du comité de direction (1<sup>er</sup> al., lit. a);

- b. Les ressources non employées par un comité cantonal au cours d'une année déterminée doivent être remises au comité de direction (3<sup>e</sup> al.);
- c. Les sommes dont le comité de direction dispose conformément aux alinéas 1<sup>er</sup>, lettre a, et 3 doivent être réparties par lui entre les comités cantonaux qui ne peuvent pas faire face à leurs tâches au moyen des seuls montants qui leur reviennent conformément à la clé de répartition.

Seul le 3<sup>e</sup> alinéa, aux termes duquel les montants qu'un comité cantonal n'a pas employés au cours d'une année doivent être remis au comité de direction, a suscité certaines objections. Les gouvernements des cantons de Glaris et de Schaffhouse et la fondation pour la vieillesse ont en effet déclaré qu'une telle réglementation pourrait engager les comités cantonaux à employer, chaque fois et à tout prix, la totalité de la subvention qui leur a été attribuée pour une année. Le canton de Glaris a proposé, par conséquent, qu'il soit demandé aux comités cantonaux de créer un fonds de réserve au moyen des subventions non employées. Mais nous estimons au contraire que les subventions prélevées sur le fonds de 140 millions de francs doivent servir non pas à créer des réserves mais à supprimer aussi complètement que possible les situations particulièrement difficiles auxquelles elles tendent à remédier. Les expériences faites jusqu'à maintenant prouvent aussi que l'on a trop facilement tendance à surestimer l'importance des réserves. Pour le surplus, il appartiendra au Conseil fédéral d'intervenir si les contrôles révèlent que les ressources disponibles ont été distribuées d'une manière trop généreuse. C'est pour ces motifs que nous attachons du prix au maintien du 3<sup>e</sup> alinéa.

La fondation pour la vieillesse a suggéré d'examiner s'il serait indiqué que les comités cantonaux conservent au moins un quart de la subvention fédérale annuelle, pour le reporter sur l'année suivante à titre de réserve de sécurité. Elle pensait que cette mesure garantirait un emploi aussi judicieux que possible des subventions, en permettant aux comités cantonaux de faire face dans n'importe quelle circonstance aux obligations qui leur incombent. Nous estimons cependant qu'une telle mesure n'est pas nécessaire, car rien ne s'oppose, d'une part à ce que la somme revenant aux comités cantonaux soit payée au début de l'année, et, d'autre part, à ce que le comité de direction mette, en cas de besoin, ses propres ressources à disposition.

Le Conseil d'Etat du canton de Zurich voudrait que la règle de l'alinéa 3 ne soit appliquée qu'à partir de l'année 1949, c'est-à-dire lorsque l'on connaîtra les sommes mises à disposition et les conditions dans lesquelles elles doivent être employées. Cette solution aurait pour conséquence que de nombreux comités cantonaux accumuleraient de nouveau des réserves. Et c'est pourquoi nous ne pouvons nous y rallier. Nous espérons que la disposition de l'alinéa 3 incitera, si elle est déjà applicable en

1948, les comités à reprendre, aussitôt que le présent projet d'arrêté fédéral aura été approuvé, l'activité qu'ils ont fortement réduite ou même interrompue depuis le début de l'année. Mentionnons enfin que le Conseil d'Etat du canton de Zurich et la fondation pour la vieillesse sont d'avis que les résultats des collectes devraient également être pris en considération dans la clé de répartition. Ces résultats ne fournissent toutefois aucune indication utile quant aux situations pénibles auxquelles nous voulons remédier. Depuis l'introduction de l'assurance-vieillesse et survivants, ces collectes n'ont d'ailleurs plus la même importance que précédemment. Nous ne saurions donc tenir compte du résultat des collectes dans la clé de répartition.

#### Art. 5

Cet article appelle, d'une façon générale, les mêmes remarques que l'article 4.

#### Art. 6

*1<sup>er</sup> alinéa* : En ce qui concerne l'énumération des situations particulièrement pénibles qui résultent de l'application de certaines dispositions légales, nous nous référons aux considérations exposées sous chiffre II/3 ci-dessus. Il convient de relever ici que les allocations uniques pour veuves sont comprises dans les rentes de veuves au sens du 1<sup>er</sup> alinéa, lettre b.

Les gouvernements des cantons de Berne et de Glaris ont proposé que le cercle des bénéficiaires soit limité par une disposition aux termes de laquelle les personnes qui ne seraient pas dignes de recevoir les prestations n'en puissent profiter. Le canton de Glaris rappelle que la jouissance des droits civiques était, encore sous le régime transitoire en vigueur jusqu'à l'introduction de l'assurance-vieillesse et survivants, une condition qui devait être remplie pour obtenir une rente. Nous estimons, pour notre part, qu'il y a lieu de laisser aux cantons le soin de décider selon leurs convenances.

Le 2<sup>e</sup> alinéa précise la notion de personne nécessiteuse. Doivent être considérées comme telles non seulement les personnes dont les ressources sont insuffisantes pour assurer leur existence, mais également celles qui ne sont pas en mesure de faire face à l'obligation d'entretenir leur épouse, leurs parents ou leurs enfants. Les cantons et fondations devront décider de quelle manière — limites de revenu ou examen de chaque cas particulier —, il y aura lieu d'établir si une personne doit être considérée comme nécessiteuse ou non. Le Conseil fédéral veillera cependant à ce que des personnes réellement dans le besoin ne soient pas exclues du bénéfice des prestations de fait de la sévérité de certaines normes.

*3<sup>e</sup> alinéa* : Nous nous référons à ce qui a été dit sous chiffre II/3 *in fine*.

*4<sup>e</sup> alinéa* : La coordination de l'activité des fondations et des cantons sera assurée en tout premier lieu par une délimitation de la compétence; nous nous sommes déjà expliqués plus haut abondamment à ce sujet,

sous chiffre II/5. Le Conseil fédéral a l'intention de vouer une attention particulière à cette question lors de l'approbation des ordonnances cantonales et des directives qui seront émises par les fondations. Il est en outre indispensable de veiller à ce que tous les organes chargés de l'application de l'arrêté fédéral soient tenus au courant des prestations servies dans chaque cas particulier; l'article 12 crée la base légale nécessaire.

Quelques gouvernements cantonaux ont proposé d'interdire la perception simultanée de prestations des cantons et des fondations. Pour les raisons que nous avons exposées sous chiffre II/5, nous ne pouvons nous rallier à cette manière de voir; une telle interdiction entraînerait, pour certaines personnes, la nécessité de recourir à l'assistance publique bien qu'elles touchent une prestation du canton ou d'une fondation. Mais nous sommes toutefois d'avis que la faculté de recevoir des prestations de deux sources différentes ne doit être accordée que pour empêcher qu'une personne ne tombe à la charge de l'assistance.

#### Art. 7

Il paraît bon que les cantons qui ont institué une aide à la vieillesse et aux survivants puissent employer, pour son financement, le montant des subventions prélevées sur le fonds de 140 millions de francs. Jusqu'à maintenant, les cantons de Zurich, Berne, Bâle-Ville, St-Gall, Thurgovie, Neuchâtel et Genève ont instauré une aide cantonale à la vieillesse et aux survivants. Une loi en la matière est actuellement en préparation dans les cantons de Soleure, de Schaffhouse et d'Argovie.

On ne peut naturellement envisager de consacrer le montant de la subvention à une aide cantonale à la vieillesse et aux survivants que si cette aide tient effectivement compte des situations particulièrement pénibles auxquelles il doit précisément être remédié conformément au présent projet d'arrêté (art. 7, 1<sup>er</sup> al., lettre b). Toutefois, aucune institution cantonale d'aide à la vieillesse et aux survivants existante ne traite la totalité des cas visés à l'article 6, 1<sup>er</sup> alinéa, et l'on ne saurait non plus exiger de tous les cantons qui ont déjà institué une aide à la vieillesse et aux survivants qu'ils adaptent leur législation aux dispositions du présent arrêté fédéral. C'est pourquoi il est prévu que les cantons dont l'aide légale à la vieillesse et aux survivants n'englobe pas toutes les personnes mentionnées à l'article 6, 1<sup>er</sup> alinéa, peuvent employer une part appropriée de la subvention au financement de cette aide. Les dispositions cantonales devront cependant être soumises à l'approbation du Conseil fédéral afin qu'il puisse veiller à ce qu'une part suffisante de la subvention soit affectée au service des prestations accordées aux personnes ne bénéficiant pas de l'aide cantonale.

Pour que la subvention puisse servir à la couverture financière d'une aide cantonale à la vieillesse et aux survivants il faudra encore que les

conditions de l'obtention des prestations et l'organisation fassent l'objet de dispositions légales (art. 7, 1<sup>er</sup> al., lettre a). C'est ainsi seulement qu'il sera possible d'apprécier l'efficacité de l'aide cantonale à la vieillesse et aux survivants en ce qui concerne les situations difficiles auxquelles nous nous intéressons ici. Cette aide doit en outre être indépendante de l'assistance publique.

Enfin, la subvention provenant du fonds de 140 millions de francs ne devra être consacrée à la couverture financière de l'aide cantonale que si le canton, compte tenu de la participation éventuelle des communes, supporte lui-même cette charge pour un montant annuel au moins deux fois plus élevé que celui de la subvention. Il ne serait guère rationnel de créer un appareil administratif spécial pour distribuer la subvention accordée à un canton. Nous réservons le cas où un canton affecterait, le cas échéant avec le concours des communes, des ressources importantes à cette aide.

#### Art. 8

Tous les cantons ne sont pas en mesure de créer leur propre aide à la vieillesse et aux survivants, et ceux qui ont pu l'instituer doivent pouvoir décider librement s'ils veulent affecter ou non la subvention à cette aide. Il est donc nécessaire d'établir des dispositions précises quant à l'usage des sommes disponibles dans les cantons qui n'employeront pas la subvention pour financer une aide cantonale à la vieillesse et aux survivants. L'avant-projet prévoyait que les prestations devraient alors être servies par les caisses de compensation cantonales, et qu'il appartiendrait à une autre autorité cantonale de décider dans chaque cas d'espèce de l'octroi et du montant des prestations. La commission de l'assurance-vieillesse et survivants et quelques cantons ont demandé que ces derniers puissent mettre la subvention qui leur reviendrait à la disposition des fondations pour la vieillesse et pour la jeunesse. On peut, de plus, concevoir qu'un canton n'affecte pas sa part de subvention à la couverture financière de l'aide qu'il a instituée, mais décide que les prestations seront accordées par les organes de l'aide cantonale particulièrement qualifiés pour cette distribution. Vu ce qui précède et afin de tenir compte également de la demande du Conseil d'Etat zurichois, tendant à ce qu'une entière liberté soit accordée aux cantons pour organiser la répartition des ressources disponibles, nous voudrions qu'on se borne à prescrire que les cantons devront édicter des dispositions spéciales quant à l'octroi et au paiement des prestations et les soumettre à l'approbation du Conseil fédéral. Cette manière de faire ne modifierait en rien le principe selon lequel les cantons ne doivent pas créer un nouvel appareil administratif, car ils ont la faculté de confier aux caisses de compensation cantonales, aux fondations pour la vieillesse et pour la jeunesse ou aux organes d'une aide à la vieillesse et aux survivants déjà instituée le soin d'examiner si les conditions nécessaires pour obtenir des prestations sont remplies et d'assurer le service de celles-ci.

Il va sans dire que les cantons doivent non seulement édicter des dispositions relatives à l'organisation, mais aussi préciser les conditions d'obtention des prestations complémentaires et les montants de celles-ci. Ces normes tiendront compte des conditions particulières aux cantons, mais garantiront également la coordination — sur l'importance de laquelle nous avons insisté à plusieurs reprises — entre l'aide cantonale, les rentes transitoires de l'assurance-vieillesse et survivants et, le cas échéant, les prestations des fondations.

#### Art. 9

*Premier alinéa* : La disposition aux termes de laquelle la fondation pour la vieillesse s'occupera des personnes âgées de plus de 65 ans et la fondation pour la jeunesse des orphelins n'appelle aucune remarque particulière. La délimitation du champ d'activité des deux fondations, en ce qui concerne les veuves, a rencontré certaines difficultés, car aucune des deux fondations ne s'occupent jusqu'à présent des veuves d'âge moyen. Conformément à la proposition de la fondation pour la vieillesse, la limite sera tracée de manière que cette fondation s'occupe des veuves nécessiteuses sans enfants mineurs, tandis que la fondation pour la jeunesse étendra son activité aux veuves nécessiteuses qui ont des enfants mineurs.

*Deuxième alinéa* : Les directives qui doivent être édictées par les fondations au sujet des conditions d'obtention des prestations et de leur montant devront tenir compte de la réglementation en vigueur dans le canton intéressé; elles ne seront approuvées que si, d'une part elles remplissent cette condition et, d'autre part, elles offrent la garantie que les cas énumérés à l'article 6 et qui ne sont pas ou insuffisamment pris en considération par les cantons seront, autant que possible, tous inclus dans le champ d'activité de la fondation.

#### Art. 10

Le *premier alinéa* pose le principe déjà mentionné, selon lequel l'octroi ou le refus des prestations ne peut faire l'objet d'une action en justice. Il est donc inutile de prévoir des dispositions spéciales tendant à créer une procédure de recours; les cantons ont toutefois la possibilité d'insérer de telles dispositions dans leurs ordonnances.

*Deuxième alinéa* : Nous estimons nécessaire d'étendre expressément aux prestations servies grâce au fonds de 140 millions de francs le principe figurant à l'article 20, 2<sup>e</sup> alinéa, de la loi sur l'assurance-vieillesse et survivants, à savoir que les rentes transitoires sont exemptes de tout impôt ou taxe et ne peuvent être compensées avec aucun impôt ou taxe échu. A l'inverse de ce qui est prévu pour les rentes transitoires, il ne doit en outre pas être possible de compenser des prestations avec des cotisations éventuellement dues au titre de l'assurance-vieillesse et survivants. La raison en est qu'il s'agit ici de montants qui ne sont versés que dans des situations particulièrement pénibles.

*Troisième alinéa* : Comme il est impossible d'empêcher absolument que des personnes, qui ne remplissent pas ou ne remplissent plus les conditions d'obtention des prestations, bénéficient de cette aide, le troisième alinéa mentionne expressément l'obligation de restituer, dans les cas de ce genre, les prestations indûment touchées.

#### Art. 11 à 13

Nous n'avons ici aucune remarque à formuler.

#### Art. 14

Nous avons relevé, dans les observations relatives aux articles 4 et 5, que plusieurs comités cantonaux de la fondation pour la vieillesse avaient reçu, au cours de ces dernières années, une somme supérieure à celle dont ils avaient besoin, tandis que d'autres n'ont pas pu, faute de moyens, remédier à toutes les situations dignes d'intérêt dont ils avaient connaissance.

Selon des calculs provisoires, il existe actuellement une réserve d'un montant global de plus de 1,2 million de francs; cette somme a été accumulée par dix-sept comités cantonaux de la fondation pour la vieillesse. De son côté, la fondation pour la jeunesse dispose encore, elle aussi, de ressources provenant de subventions fédérales non employées au cours de 1946 et 1947. Nous sommes d'avis que ces réserves devraient être épuisées avant que de nouvelles subventions soient mises à la disposition des comités cantonaux intéressés. C'est pourquoi nous prévoyons, à l'article 14, que les sommes allouées par la Confédération aux deux fondations, conformément à l'article 26 de l'arrêté du Conseil fédéral du 9 octobre 1945, mais qui sont restées inutilisées, doivent être déduites des subventions accordées aux fondations pour l'année 1948.

La fondation suisse pour la vieillesse s'est opposée à une telle mesure; elle a relevé qu'elle toucherait, de ce fait, une somme inférieure à 1 million de francs pour l'année 1948 et qu'il lui serait impossible de poursuivre avec un tel montant l'œuvre de secours qu'elle a entreprise. Il convient de ne pas négliger, était-il allégué, que les subventions fédérales non employées jusqu'à la fin de 1947 se répartissent très irrégulièrement entre les divers comités cantonaux, de sorte que seuls quelques rares comités, qui disposent de très grandes réserves, pourraient poursuivre leur activité sans la réquie d'une manière draconienne. Nous avons toutefois pu constater que huit comités cantonaux disposent encore de réserves qui dépassent ou qui atteignent presque le montant de leur part annuelle; de plus, la subvention globale revenant à la fondation pour l'année 1948, réduite conformément à l'article 14, permettra aux comités cantonaux qui n'ont plus de réserve de disposer de la totalité de leur part et à ceux qui n'ont que de petites réserves d'employer la différence entre cette réserve et la part entière qui devrait leur revenir.

Le Conseil d'Etat du canton de Zurich s'élève aussi contre la réglementation prévue à l'article 14 et déclare que cette disposition serait injuste pour le canton et les organes zurichoïses des fondations. Le canton a dépensé des sommes considérables, prélevées sur ces propres ressources, en faveur de la vieillesse et des survivants, et les comités des fondations ont examiné minutieusement, en collaboration avec le canton, dans quels cas leur aide était la plus nécessaire. C'est la raison pour laquelle il existe encore certaines réserves provenant des subventions fédérales. Il n'en reste pas moins, est-il ajouté, que le bilan de la fondation pour la vieillesse est déficitaire, car le comité cantonal s'en est tenu strictement aux normes fixées pour l'emploi des subventions fédérales, normes qui excluent le paiement de prestations à des groupes importants de personnes soutenues par la fondation, notamment à celles qui sont atteintes prématurément par la vieillesse, aux infirmes et aux étrangers. Pour notre part, nous nous bornerons à constater, à cet égard, que le comité cantonal zurichoïse dispose aujourd'hui de réserves s'élevant à plus de 500 000 francs; cette somme a été accumulée uniquement grâce aux subventions de la Confédération. Même sous le régime de l'article 14, le comité cantonal zurichoïse disposera encore de réserves importantes pour 1949, car il n'emploiera certainement en 1948 qu'une partie de la somme gardée en réserve.

#### Art. 15

Le premier alinéa se rapporte à la durée de validité du projet d'arrêté, durée qui a été fixée à trois ans et au sujet de laquelle nous nous sommes expliqués sous chiffre II/2 ci-dessus.

Aux termes du 3<sup>e</sup> alinéa, l'arrêté fédéral doit être soumis au referendum. Cette disposition tient compte, pour ce qui est des 140 millions de francs attribués à l'assurance-vieillesse et survivants, d'une promesse faite lors des délibérations relatives à l'arrêté fédéral du 24 mars 1947 constituant des fonds spéciaux prélevés sur les recettes des fonds centraux de compensation. Le peuple, avait-on dit, aura l'occasion de se prononcer au sujet de l'emploi de ces ressources dans les cas particuliers.

\* \* \*

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

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

Berne, le 26 août 1948.

Au nom du Conseil fédéral suisse:

*Pour le président de la Confédération, Max PETITPIERRE*

*Le vice-chancelier, Ch. OSER*

(Projet)

**ARRÊTÉ FÉDÉRAL**

concernant

**l'emploi des ressources prélevées  
sur les excédents de recettes des fonds centraux de compensation  
et attribuées à l'assurance-vieillesse et survivants**

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,*

vu l'article premier, 2<sup>e</sup> alinéa, de l'arrêté fédéral du 24 mars 1947 constituant des fonds spéciaux prélevés sur les recettes des fonds centraux de compensation;

vu le message du Conseil fédéral du 26 août 1948,

arrête :

**Article premier**

Création  
d'un fonds

Un fonds spécial sera créé au moyen des 140 millions de francs attribués à l'assurance-vieillesse et survivants conformément à l'article premier, 2<sup>e</sup> alinéa, de l'arrêté fédéral du 24 mars 1947 constituant des fonds spéciaux prélevés sur les recettes des fonds centraux de compensation; ce fonds sera géré par le département des finances et des douanes de manière à porter intérêt.

**Art. 2**

Emploi du fonds

<sup>1</sup> Il sera prélevé sur le fonds et alloué annuellement pendant les années 1948 à 1950:

- a. 5 millions de francs aux cantons;
- b. 2 millions de francs à la fondation suisse pour la vieillesse;
- c. 750 000 francs à la fondation suisse pour la jeunesse.

<sup>2</sup> Le Conseil fédéral est autorisé à augmenter de manière adéquate, selon les besoins, les subventions fixées au 1<sup>er</sup> alinéa. La somme des subventions annuelles ne dépassera toutefois pas 10 millions de francs.

## Art. 3

<sup>1</sup> La subvention allouée aux cantons conformément à l'article 2 1<sup>er</sup> alinéa, sera répartie comme il suit:

Répartition  
des subventions:  
a. Part  
des cantons

- a. Moitié d'après le nombre des bénéficiaires de rentes fédérales de vieillesse et de survivants qui résident dans le canton;
- b. Moitié sur la base de la somme des rentes fédérales de vieillesse et de survivants versées dans le canton.

<sup>2</sup> Sont déterminants pour l'année 1948 le nombre des bénéficiaires de rentes et la somme des rentes versées durant l'année 1947 en vertu des dispositions sur le régime transitoire en vigueur jusqu'à l'introduction de l'assurance-vieillesse et survivants, et pour les années suivantes le nombre des bénéficiaires de rentes et la somme des rentes versées durant l'année 1948 en application de la loi sur l'assurance-vieillesse et survivants (appelée par la suite « loi »).

## Art. 4

<sup>1</sup> La subvention allouée à la fondation pour la vieillesse conformément à l'article 2, 1<sup>er</sup> alinéa, sera répartie comme il suit:

b. Part de la  
fondation pour  
la vieillesse

- a. 1,5 million de francs à disposition des comités cantonaux;
- b. 500 000 francs à disposition du comité de direction.

<sup>2</sup> La quote-part attribuée aux comités cantonaux conformément au 1<sup>er</sup> alinéa, lettre a, sera calculée comme il suit:

- a. Moitié d'après le nombre des bénéficiaires de rentes fédérales de vieillesse qui résident dans le canton;
- b. Moitié sur la base de la somme des rentes fédérales de vieillesse versées dans le canton.

L'article 3, 2<sup>e</sup> alinéa, est applicable.

<sup>3</sup> Les montants qui ne sont pas employés au cours d'une année par un comité cantonal, conformément à l'article 6, reviennent au comité de direction.

<sup>4</sup> La quote-part attribuée au comité de direction, ainsi que les montants qui pourraient lui revenir conformément au 3<sup>e</sup> alinéa, seront répartis par le comité de direction entre les comités cantonaux auxquels la quote-part attribuée par le 2<sup>e</sup> alinéa ne permet pas d'accomplir les tâches dont ils sont chargés en vertu du présent arrêté. Le Conseil fédéral édictera les prescriptions complémentaires.

## Art. 5

<sup>1</sup> La subvention allouée à la fondation pour la jeunesse conformément à l'article 2, 1<sup>er</sup> alinéa, sera répartie comme il suit:

c. Part de la  
fondation pour  
la jeunesse

- a. 500 000 francs à disposition des organes de la fondation dans les cantons;
- b. 250 000 francs à disposition de la commission de la fondation.

<sup>2</sup> La quote-part attribuée aux organes de la fondation dans les cantons conformément au 1<sup>er</sup> alinéa, lettre *a*, sera calculée comme il suit:

- a.* Moitié d'après le nombre des bénéficiaires de rentes fédérales de veuves et d'orphelins qui résident dans le canton;
- b.* Moitié sur la base de la somme des rentes fédérales de veuves et d'orphelins versées dans le canton.

L'article 3, 2<sup>e</sup> alinéa, est applicable.

<sup>3</sup> Les montants qui ne sont pas employés au cours d'une année par les organes de la fondation dans un canton, conformément à l'article 6, reviennent à la commission de la fondation.

<sup>4</sup> La quote-part attribuée à la commission de la fondation, ainsi que les montants qui pourraient lui revenir conformément au 3<sup>e</sup> alinéa, seront répartis par la commission de la fondation entre les organes cantonaux de la fondation auxquels la quote-part qui est attribuée par le 2<sup>e</sup> alinéa ne permet pas d'accomplir les tâches dont ils sont chargés en vertu du présent arrêté. Le Conseil fédéral édictera les prescriptions complémentaires.

#### Art. 6

Emploi  
des subventions

<sup>1</sup> Les subventions serviront aux cantons et aux fondations à verser des prestations uniques et périodiques:

- a.* Aux personnes nécessiteuses de nationalité suisse, âgées de 65 ans révolus, qui n'ont pas droit à une rente de vieillesse conformément à la loi;
- b.* Aux veuves nécessiteuses de nationalité suisse, jusqu'à l'âge de 65 ans révolus, qui n'ont pas droit à une rente de veuve conformément à la loi;
- c.* Aux orphelins nécessiteux de nationalité suisse, jusqu'à l'âge de 20 ans révolus, qui n'ont pas droit à une rente d'orphelin conformément à la loi;
- d.* Aux personnes qui bénéficient d'une rente de vieillesse ou de survivant conformément à la loi, mais auxquelles cette rente, ajoutée à leurs autres ressources et à leur fortune, ne permet pas de subvenir à leur entretien;
- e.* Aux vieillards, veuves et orphelins nécessiteux de nationalité étrangère et aux apatrides nécessiteux qui ont payé des cotisations à l'assurance fédérale vieillesse et survivants pendant une année entière au moins, qui résident en Suisse depuis dix ans au moins, qui remplissent les conditions générales d'obtention d'une rente de vieillesse ou de survivant, mais qui sont exclus du droit à la rente par l'article 18 de la loi.

Le Conseil fédéral peut prescrire le versement de prestations à d'autres personnes ou catégories de personnes encore et allouer à cet effet des subventions particulières dans les limites de l'article 2, 2<sup>e</sup> alinéa.

<sup>2</sup> Est considéré comme nécessaire celui qui ne peut subvenir par ses propres moyens à son entretien, non plus qu'à celui des personnes à l'égard desquelles il a une obligation d'entretien.

<sup>3</sup> Les prestations doivent être fixées dans la mesure du possible de manière à préserver le bénéficiaire de tomber à la charge de l'assistance publique.

<sup>4</sup> Le Conseil fédéral prendra, d'entente avec chaque canton et avec les fondations, les mesures propres à coordonner l'activité des organes cantonaux et des organes des fondations dans l'accomplissement des tâches leur incombant conformément au 1<sup>er</sup> alinéa.

#### Art. 7

<sup>1</sup> Les cantons qui ont institué par voie législative une aide à la vieillesse et aux survivants s'étendant à l'ensemble de la population et indépendante de l'assistance publique sont autorisés à affecter la subvention à la couverture financière de cette aide:

Rapports avec  
l'aide cantonale  
à la vieillesse

- a. Si la participation annuelle du canton lui-même à cette aide, y compris la participation éventuelle des communes, atteint un montant au moins deux fois plus élevé que la subvention qui est allouée annuellement au canton conformément à l'article 3;
- b. Si les personnes visées à l'article 6, 1<sup>er</sup> alinéa, sont de manière générale comprises parmi les bénéficiaires de cette aide.

<sup>2</sup> Les cantons dont l'aide à la vieillesse et aux survivants, bien qu'instituée par voie législative et s'étendant à l'ensemble de la population, n'englobe pas toutes les personnes visées à l'article 6, 1<sup>er</sup> alinéa, peuvent, avec l'approbation du Conseil fédéral, affecter une part adéquate de la subvention à la couverture financière de cette aide; le reste de la subvention sera employé, conformément à l'article 8, pour verser des prestations aux personnes qui ne sont pas comprises parmi les bénéficiaires de l'aide cantonale.

#### Art. 8

Les cantons qui n'ont pas institué par voie législative une aide à la vieillesse et aux survivants s'étendant à l'ensemble de la population ou qui ne veulent pas affecter la subvention ou n'en veulent affecter qu'une partie à la couverture financière d'une telle aide doivent édicter des prescriptions relatives à l'attribution, à la détermi-

Prescriptions  
cantonales  
particulières

nation et au versement des prestations conformément à l'article 6; ces prescriptions seront soumises à l'approbation du Conseil fédéral.

#### Art. 9

Détermination  
des prestations  
par les  
fondations;  
directives

<sup>1</sup> Il incombe à la fondation pour la vieillesse de servir des prestations aux personnes âgées de plus de 65 ans ainsi qu'aux veuves sans enfants mineurs, et à la fondation pour la jeunesse d'en servir aux orphelins, ainsi qu'aux veuves ayant des enfants mineurs.

<sup>2</sup> Les comités cantonaux de la fondation pour la vieillesse et le secrétariat central de la fondation pour la jeunesse établiront des directives concernant les conditions d'attribution et la détermination des prestations, en tenant dûment compte de la réglementation adoptée dans le canton en cause conformément aux articles 7 ou 8. Ces directives seront soumises à l'approbation de l'office fédéral des assurances sociales; elles seront obligatoires pour tous les organes des deux fondations.

#### Art. 10

Nature juridique  
des prestations

<sup>1</sup> L'octroi ou le refus des prestations prévues à l'article 6 ne peuvent être l'objet d'une action en justice.

<sup>2</sup> Les prestations touchées en vertu du présent arrêté sont exemptes de tout impôt ou taxe et ne peuvent être compensées avec aucun impôt ou taxe échu.

<sup>3</sup> Les prestations touchées sans que les conditions de l'article 6 soient remplies ou après que ces conditions aient cessé d'être remplies doivent être restituées.

#### Art. 11

Surveillance par  
la Confédération

<sup>1</sup> Le Conseil fédéral surveille l'application du présent arrêté. Il peut faire vérifier l'activité déployée par les cantons et les fondations en ce qui concerne l'emploi des sommes qui leur sont remises conformément au présent arrêté.

<sup>2</sup> Les cantons et les fondations sont tenus de présenter pour chaque année à l'office fédéral des assurances sociales leur rapport et leurs comptes, et d'y joindre les données statistiques demandées par cet office.

<sup>3</sup> Le Conseil fédéral peut réduire ou supprimer la subvention au canton ou à la fondation qui n'en ferait pas un usage conforme au présent arrêté ou à ses dispositions d'exécution.

## Art. 12

<sup>1</sup> Celui qui demande ou a reçu, pour lui-même ou pour autrui, une prestation au sens de l'article 6, est tenu de fournir aux organes des cantons et des deux fondations chargés d'appliquer le présent arrêté tous les renseignements nécessaires à l'examen de la situation.

Obligation  
de renseigner  
et obligation de  
garder le secret

<sup>2</sup> Les autorités administratives et judiciaires de la Confédération, des cantons et des communes sont tenues de fournir aux organes chargés d'appliquer le présent arrêté tous les renseignements utiles à l'exécution de leur tâche. Ces renseignements doivent être communiqués gratuitement.

<sup>3</sup> Les organes chargés d'appliquer le présent arrêté sont tenus de fournir à l'office fédéral des assurances sociales et aux services désignés par lui tous les renseignements et de lui remettre pour examen toutes les pièces qui sont nécessaires à la surveillance de l'application de cet arrêté.

<sup>4</sup> Les organes et personnes chargés d'appliquer le présent arrêté sont tenus de garder le secret sur leurs constatations et observations.

## Art. 13

<sup>1</sup> Celui qui, par des indications fausses ou incomplètes, ou de toute autre manière, aura obtenu, pour lui-même ou pour autrui, l'octroi illicite d'une prestation au sens de l'article 6, ou la fixation ou répartition inexacte de la subvention prévue aux articles 2 et suivants, sera puni, à moins qu'il ne s'agisse d'un crime ou d'un délit frappé d'une peine plus élevée par le code pénal, d'une amende de cinq cents francs au plus et en outre, dans les cas graves, de l'emprisonnement pour trois mois au plus.

Dispositions  
pénales

<sup>2</sup> Celui qui, en violation de son obligation, donne sciemment des renseignements inexacts ou refuse d'en donner, sera puni d'une amende de trois cents francs au plus.

<sup>3</sup> L'article 90 de la loi est applicable.

## Art. 14

Les sommes attribuées à la fondation suisse pour la vieillesse ou à ses organes, ainsi qu'à la fondation suisse pour la jeunesse par l'article 26 de l'arrêté du Conseil fédéral du 9 octobre 1945 réglant le versement provisoire de rentes aux vieillards et aux survivants mais qui n'ont pas encore été employées en vertu dudit arrêté, seront imputées sur les subventions revenant à ces fondations pour l'année 1948 conformément à l'article 2 du présent arrêté.

Disposition  
transitoire

## Art. 15

Entrée en vigueur  
et exécution

<sup>1</sup> Le présent arrêté a effet au 1<sup>er</sup> janvier 1948. Il est applicable jusqu'au 31 décembre 1950.

<sup>2</sup> Le Conseil fédéral est chargé de son exécution et édictera les dispositions nécessaires.

<sup>3</sup> Le Conseil fédéral pourvoira à la publication du présent arrêté conformément à la loi du 17 juin 1874 concernant les votations populaires sur les lois et arrêtés fédéraux.

7223

---

**MESSAGE du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant l'emploi des ressources prélevées sur l'excédent des recettes des fonds centraux de compensation et attribuées à l'assurance-vieillesse et survivants (Du 26 août 1948)**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1948
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	35
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	5502
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	02.09.1948
Date	
Data	
Seite	1-36
Page	
Pagina	
Ref. No	10 091 254

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.