

FEUILLE FÉDÉRALE

76^e année.

Berne, le 6 août 1924.

Volume II.

Paraît une fois par semaine. Prix: **20 francs** par an; **10 francs** pour six mois plus la finance d'abonnement ou de remboursement par la poste.

Insertions: **50 centimes** la ligne ou son espace; doivent être adressées franco à l'imprimerie K.-J. Wyss Erben, à Berne.

Ad 1102 Message complémentaire

du

Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant
l'assurance-vieillesse, invalidité et survivants.

(Du 23 juillet 1924.)

Le rapport que avons l'honneur de vous présenter fait suite à notre message du 21 juin 1919.

La nature même du problème et les difficultés d'assurer à l'œuvre son équilibre financier n'ont pas permis de traiter la question avec plus de célérité. Un autre obstacle a surgi, du fait que depuis l'année 1919 nous nous trouvons dans une période de crise économique qui a imposé à l'Etat de lourdes charges et a diminué les ressources de notre économie générale. Bien que la situation ne se soit pas encore consolidée et bien que notre production soit toujours en butte à de grosses difficultés, nous croyons que le moment est venu d'accélérer l'étude de cet objet, afin qu'une solution intervienne le plus tôt possible. Le développement de nos assurances sociales est inscrit au programme de tous les partis et le Conseil fédéral, lui aussi, a marqué sa volonté d'y travailler.

Mais pour arriver à un résultat pratique dans un avenir assez rapproché, il faut se borner à ce qui est réalisable aujourd'hui et laisser de côté, du moins pour le moment, ce qui ne l'est pas, quand bien même il s'agirait de choses désirables et utiles. D'autre part, la solution doit être claire et simple. Si elle ne nous donne peut-être pas pleine satisfaction sur tous les points, elle n'en représentera pas moins un progrès remarquable et sera de nature à en préparer d'autres dans la même voie.

Nous allons tout d'abord indiquer les différentes étapes de la discussion depuis la présentation du message du 21 juin

1919, puis nous traiterons brièvement des diverses questions que nous avons soumises à un nouvel examen. Nous nous occuperons en premier lieu de chacune des branches d'assurance et plus spécialement de l'assurance-invalidité. Nous étudierons ensuite la question de l'assurance obligatoire et nous essaierons de nous rendre compte de quelle façon l'assurance pourrait être organisée, quelles prestations elle serait capable d'accorder et quels seraient les sacrifices financiers nécessaires à cet effet. Enfin, nous arrêterons le texte du projet d'article constitutionnel.

I. Etat de la question.

Par message du 21 juin 1919, nous vous avons soumis un projet d'arrêté fédéral portant addition à la Constitution fédérale de divers articles qui attribuaient à la Confédération le droit de légiférer en matière d'assurance-invalidité, vieillesse et survivants et lui permettaient de se procurer les ressources nécessaires.

Au moyen d'un article 34^{quater}, la Confédération devait être autorisée à introduire, par voie législative, les trois branches d'assurance dont il s'agit. Elle pouvait les déclarer obligatoires pour l'ensemble de la population ou pour certaines catégories de personnes, et les appliquer avec le concours des cantons et, le cas échéant, avec celui de caisses d'assurance publiques ou privées.

Aux termes de deux autres articles (41^{ter} et 41^{quater}), le droit de légiférer sur la production, l'importation, la vente et l'imposition du tabac, de ses produits manufacturés et de la bière, comme aussi sur l'imposition des masses successorales, des parts héréditaires et des donations, était octroyé à la Confédération; en outre, l'article 42 actuel devait être complété par une disposition d'après laquelle les recettes de la Confédération provenant de l'imposition de denrées non indispensables — le produit des droits de douane excepté — serviraient exclusivement à couvrir la contribution de la Confédération aux frais des assurances sociales.

S'inspirant des délibérations d'une commission d'experts choisis dans tous les milieux intéressés, le message donnait des indications générales sur toute la question. Les trois branches d'assurance: vieillesse, invalidité et survivants, de-

vaient être introduites autant que possible simultanément. L'assurance aurait embrassé obligatoirement l'ensemble de la population comprise entre deux limites d'âge, ou tout au moins certaines classes déterminées. Les ressources nécessaires devaient être fournies par les cotisations des assurés et des employeurs suivant le système dit de capitalisation, ainsi que par des subventions de la Confédération, des cantons et des communes.

Le soin d'établir la réglementation nécessaire était confié exclusivement à la Confédération. Des organismes territoriaux placés sous une direction centrale et agissant pour le compte d'un assureur central, devaient pourvoir au fonctionnement de l'assurance. On prévoyait, ce qui était du reste inscrit dans le projet, le concours des cantons, des communes et des caisses d'assurance.

Un rapport annexé au message évaluait les frais de l'assurance. Se fondant sur les données générales fournies par le message quant à l'étendue et à la nature de l'assurance et tablant sur certaines hypothèses, ce rapport indiquait approximativement le montant de la prime d'assurance par tête assurée et les charges qui seraient imposées à la Confédération et aux cantons.

Le Conseil national eut la priorité de la discussion. Les délibérations au sein de la commission nommée par lui nous amenèrent à proposer, par message complémentaire du 14 juin 1920, une modification au projet d'article 41^{quater}, en ce sens que, non pas la Confédération, mais les cantons percevraient un impôt sur les successions, à charge par eux de verser à la caisse fédérale, pour servir à constituer la part de la Confédération aux frais de l'assurance-vieillesse, invalidité et survivants, un contingent annuel prélevé sur le produit de cet impôt et calculé d'après un taux et une évaluation uniformes réglés par la législation fédérale.

Le 5 octobre 1920, le Conseil national accepta les deux projets, après y avoir apporté les modifications suivantes:

Il ajouta à l'article 34^{quater} une disposition autorisant expressément l'introduction simultanée ou successive des trois branches d'assurance. L'imposition de la bière, prévue à l'article 41^{ter}, fut éliminée; quant à celle du tabac, — l'idée du monopole ayant été écartée, — elle fut limitée au tabac brut et manufacturé. D'autre part, il fut décidé que le produit de cette imposition serait employé exclusivement, dès 1925, à couvrir la part de la Confédération à l'assurance-

vieillesse, invalidité et survivants. Ces modifications entraînent la suppression du paragraphe que l'on proposait d'ajouter à l'article 42 de la Constitution fédérale, d'après lequel les recettes provenant de l'imposition des denrées non indispensables devaient être affectées aux assurances sociales.

Au Conseil des Etats, les délibérations aboutirent aux décisions du 8 décembre 1922. Le projet d'article 34^{quater} subit de profondes modifications. L'assurance-vieillesse devait être organisée en premier lieu. Les deux autres branches d'assurance (invalidité et survivants) eussent été introduites ensuite, soit simultanément, soit l'une après l'autre. En outre, le Conseil des Etats réglait, dans l'article constitutionnel, la répartition des charges de l'assurance. Les ressources nécessaires devaient être créées par les cotisations des assurés — la loi pouvant aussi imposer aux employeurs l'obligation de contribuer à l'assurance — par les contributions de la Confédération et, avec le concours des communes, par celles des cantons. Le total des charges publiques (Confédération, cantons avec le concours des communes) ne devait pas dépasser le tiers de la charge globale de l'assurance obligatoire. C'est aux cantons qu'il appartenait de fixer la contribution des communes aux subventions cantonales.

Le Conseil des Etats se prononça, lui aussi, pour l'imposition du tabac brut et manufacturé, mais décida que le produit de cette imposition serait affecté non pas exclusivement, mais en première ligne, aux assurances sociales, tout excédent devant servir à d'autres fins sociales.

L'impôt sur les successions prévu à l'article 41^{quater} fut étendu aux donations entre vifs, mais le total des contingents annuels à fournir par les cantons fut limité au 3% environ des biens héréditaires et des donations, les successions et les donations de faible valeur étant expressément exemptées de la taxe. Le produit de cet impôt devait aussi servir aux assurances sociales en général; il n'eût pas été loisible de l'affecter uniquement à l'assurance-vieillesse, invalidité et survivants.

A deux reprises, la commission du Conseil national discuta ces décisions. Le conseil lui-même n'en a pas encore délibéré.

Les diverses solutions auxquelles les Chambres se sont arrêtées jusqu'ici se ressentent manifestement des modifications profondes qui se sont produites dans notre situation économique depuis la publication du message du 21 juin 1919.

Cette influence devait se faire sentir d'autant plus que rarement problème n'a eu, pour le pays, une telle importance aussi bien au point de vue social et économique qu'au point de vue de notre droit public.

II. Les différentes branches d'assurance. Elimination de l'assurance-invalidité. Introduction de l'assurance-vieillesse et survivants.

Dans notre message du 21 juin 1919, nous avons déjà dit que les trois branches d'assurance ne pourraient être introduites simultanément que si on en avait les moyens. Il est bien permis d'affirmer que dans les conjonctures économiques et financières actuelles, cette condition ne se trouve pas réalisée.

La situation économique générale et l'incertitude de l'avenir commandent la prudence; il importe donc, aujourd'hui plus que jamais, de ne pas imposer aux particuliers, à l'Etat et aux communes des charges qui dépassent leurs forces.

Puisqu'il faut se résoudre, dans les circonstances actuelles, à restreindre le programme primitif et à n'introduire les assurances sociales que graduellement et par étapes, l'idée qui surgit immédiatement est d'éliminer provisoirement l'assurance-invalidité. A la vérité, il existe entre l'assurance-vieillesse et l'assurance-invalidité une certaine connexité, en ce sens par exemple que l'invalidité résultant de la vieillesse peut en somme être qualifiée de forme spéciale de l'invalidité prise dans son sens général. Mais cette considération s'efface devant le fait que les deux branches d'assurance devraient fonctionner d'une façon totalement différente et que l'ajournement de l'assurance-invalidité aura pour conséquence de diminuer sensiblement les charges. D'après le recensement de 1920, le nombre des personnes complètement invalides de 22 à 65 ans s'élevait à 25 000 environ. Ce chiffre, à lui seul, prouve que l'élimination de l'assurance-invalidité représenterait une diminution notable des frais. Mais l'allégement des charges serait bien plus sensible encore. On peut l'évaluer au tiers de la dépense totale; en effet, il ne faut pas perdre de vue que si l'assurance-invalidité était introduite, le nombre des personnes considérées comme invalides serait supérieur à celui qu'accuse le recensement. Dans l'assurance-vieillesse, une prestation doit

être servie à l'assuré dès qu'il a atteint un âge déterminé, à partir duquel il est censé se trouver en état d'invalidité; dans l'assurance-survivants, c'est le décès de l'assuré qui donne droit aux prestations promises. Or, l'âge et le décès sont des faits faciles à constater par l'état-civil des personnes en jeu. Dans l'assurance-invalidité, le droit à la somme assurée ne peut être établi qu'au moyen de constatations minutieuses, souvent longues et coûteuses, où l'appréciation toute subjective des personnes qui y procèdent joue le rôle essentiel. Tandis que dans l'assurance-accidents, on parvient à endiguer les prétentions injustifiées en exigeant que soit rapportée la preuve d'un accident, c'est-à-dire d'un événement concret, nettement déterminé, on manque dans l'assurance-invalidité de moyens de constatation absolument sûrs. On se meut ici dans le domaine exclusif des appréciations personnelles et il n'est pas possible d'éviter un certain arbitraire. Fréquemment, il est difficile de déterminer s'il y a maladie ou pas. Mais les difficultés augmentent encore, lorsqu'il s'agit de décider si la maladie dont on a constaté l'existence entraîne l'invalidité ou si, par des soins et mesures appropriés, il serait possible de réduire à un minimum la diminution de la capacité de travail résultant de la maladie. Souvent, l'expertise médicale ne permet pas de résoudre ces questions en toute certitude; pour pouvoir le faire, il est nécessaire de connaître toutes les exigences d'ordre physique et intellectuel que les diverses professions imposent aux personnes qui s'y livrent. Dans de nombreux cas, on ne peut faire les constatations nécessaires et porter un jugement qu'après avoir longuement soigné et observé l'assuré, ce qui exerce souvent sur lui une influence psychique très défavorable. En outre, pour traiter et observer l'assuré et pour porter un jugement sur son cas, il faut disposer d'installations et d'établissements appropriés, consulter nombre de médecins et avoir recours à des experts choisis dans les différentes professions; cela ne peut se faire non plus sans personnel administratif. Néanmoins, les avis des appréciateurs compétents divergent souvent. Ces divergences donnent nécessairement lieu à des litiges et à des procès. On en a fait l'expérience dans l'assurance militaire qui est, pour une bonne part, une institution assurant contre les risques de l'invalidité. La soif de l'argent pousse certains assurés à se faire passer pour infirmes, alors qu'ils ne le sont pas, ou à exagérer la moindre infirmité qui peut les atteindre. On sait que la volonté du malade de recouvrer la santé

contribue beaucoup à la guérison. Or, cette volonté faiblit dans sa lutte avec le désir de toucher une indemnité. Elle fait place souvent à un fâcheux laisser-aller et même à des manifestations plus graves encore. Ce sont là des inconvénients de la prévoyance-invalidité; on les constate dans l'assurance-accidents et surtout dans l'assurance militaire, où ladite prévoyance existe déjà pour certaines catégories de personnes et pour certains cas. Or, ces inconvénients commandent la prudence à l'égard d'une assurance qui aurait pour objet l'invalidité, quelles qu'en fussent les causes, et qui s'appliquerait à une grande partie de notre population. La prudence s'impose d'autant plus qu'il s'agit aujourd'hui de compter et de ne pas se livrer à des expériences dont on ne saurait mesurer la portée financière. De nombreux facteurs influent sur le fonctionnement de l'assurance-invalidité; le principal, c'est qu'il n'est pas possible de prévoir comment les médecins, les tribunaux et les autres organes ayant à appliquer la loi interpréteront la notion d'invalidité. En conséquence, on ne saurait attribuer une valeur décisive aux probabilités d'invalidité établies à l'aide des données démographiques. Par l'application d'une loi sur l'assurance-invalidité, le nombre des personnes considérées comme invalides augmenterait sans doute dans une notable mesure.

Les impondérables dont nous venons de parler peuvent avoir des conséquences dont l'assurance militaire donne des exemples frappants. Les levées de troupes en 1922 correspondirent à peu près à celles de l'année 1913. Or, en 1922 l'assurance militaire a coûté environ 8 millions de francs, soit une somme de plusieurs fois supérieure à celle dépensée en 1913.

Ces impondérables expliquent aussi la méfiance que l'assurance-invalidité inspire incontestablement à beaucoup de monde. Or, il faut tenir compte de cet état d'esprit, surtout dans un pays où le peuple est appelé à se prononcer en dernier ressort sur les lois.

Il est vrai que divers Etats ont combiné l'assurance-invalidité avec l'assurance-vieillesse. Mais s'il est bon de faire état de l'exemple de l'étranger pour justifier et propager l'idée des assurances sociales, on commettrait une erreur en l'imitant entièrement dans le choix des branches d'assurance. En effet, c'est précisément dans ce domaine que les différences politiques, économiques et sociales qui existent entre les Etats jouent un grand rôle. Tandis qu'à

l'étranger les assurances sociales ont été appliquées jusqu'ici essentiellement aux ouvriers et employés, chez nous, ainsi qu'en fait foi l'assurance-maladie en particulier, elles tendent à englober des personnes de toute profession et de toute condition. Or, il semble que nos petits commerçants et artisans, comme nos petits agriculteurs, appelés, eux aussi, à bénéficier des assurances sociales, ont intérêt à une assurance-vieillesse et survivants, plutôt qu'à une assurance-invalidité. D'autre part, la mise en œuvre de l'assurance-invalidité en tant qu'assurance s'appliquant à toutes les classes de la population, serait vraisemblablement plus difficile que celle d'une assurance d'ouvriers et d'employés. Ajoutons que l'assurance-accidents et l'assurance-militaire couvrent une partie du risque d'invalidité et qu'en développant de façon appropriée l'assurance-maladie ainsi que la lutte contre la tuberculose, on pourra perfectionner les moyens de prévenir l'invalidité.

Au point de vue de l'organisation, rien n'empêche de disjoindre l'assurance-invalidité de l'assurance-vieillesse et survivants. En raison de la diversité des risques couverts par ces deux espèces d'assurances, une organisation uniforme se heurterait à des difficultés. Malgré l'unité du but poursuivi par les assurances sociales, les risques différents imposent des formes d'organisation différentes. L'organisation qui se prête à l'assurance-vieillesse et survivants, où les constatations nécessaires (âge et décès) peuvent être faites sans difficulté et d'une façon irréfutable, peut ne pas s'adapter à l'assurance-maladie et invalidité, dont la mise à contribution — nous l'avons déjà dit — dépend dans une forte mesure de la conscience de l'assuré et où la décision à prendre sur l'octroi des prestations est subordonnée pour une bonne part à l'appréciation toute personnelle des organes appelés à se prononcer. Les simplifications et économies qu'une organisation uniforme permettrait peut-être de réaliser sur certains points seraient plus que contre-balancées par le supplément de charges qu'elle causerait sur d'autres.

Dans l'assurance-invalidité, les mesures préventives ont la même importance que dans l'assurance-accidents. Elles consistent dans un traitement convenable des malades et dans des mesures prophylactiques judicieuses. Aussi la question se pose-t-elle de savoir s'il ne conviendrait pas de combiner l'assurance-maladie avec l'assurance-invalidité ou tout au moins d'imposer aux assureurs de cette dernière branche une coopération active dans le domaine de l'hygiène sociale. Mais

pour réaliser cette idée, il faudrait que la réglementation légale de l'assurance-maladie eût atteint un degré de développement auquel nous n'arriverons pas de sitôt, ou bien il serait nécessaire d'avoir une assurance-invalidité dotée d'une organisation vaste et complexe, ce qui n'est pas réalisable aujourd'hui. Enfin, il convient de ne pas oublier que, tout particulièrement dans l'assurance-invalidité, ce ne sont pas les prestations en espèces, mais celles en nature qui ont le plus de valeur au point de vue social. Liquider l'assurance en servant une rente ou en versant un capital n'est pas la solution idéale; ce à quoi il faut tendre, c'est aider l'assuré à tirer parti de ce qui lui reste de capacité de travail, tout en le secourant pécuniairement. Mais il serait difficile d'atteindre ce résultat, surtout dans les circonstances actuelles.

Si, pour toutes ces raisons, on en arrive à faire passer au second plan l'assurance-invalidité, on se résoudra d'autant plus facilement à n'en pas faire mention dans le projet d'article constitutionnel et, pour le moment, à n'attribuer à la Confédération que le droit de légiférer dans le domaine de l'assurance-vieillesse et survivants. Ce mode de procéder se justifie pour divers motifs. L'attribution à la Confédération du droit de légiférer sur telle ou telle matière a sa raison d'être, lorsque les circonstances exigent que cette matière soit réglée par la législation fédérale. Cette compétence législative est attribuée à la Confédération dans l'hypothèse qu'elle en fera usage le plus tôt possible. Aussi y a-t-il quelque chose de contradictoire dans la disposition par laquelle le Conseil des Etats, tout en attribuant à la Confédération le droit d'introduire les trois branches d'assurance, lui commande de surseoir aux mesures législatives pour deux d'entre elles. Nous avons déjà souligné toute l'importance du projet, tant au point de vue social et économique qu'au point de vue de notre droit public. Au surplus, il ne faut pas se dissimuler que, même dans les milieux accessibles à l'idée des assurances sociales, on manifeste de la méfiance envers l'assurance-invalidité. En maintenant dans le projet la mention d'une branche d'assurance dont on serait résolu d'avance à retarder la mise en œuvre, on risquerait de compromettre la réalisation des autres branches. L'introduction d'une assurance-vieillesse largement établie, surtout si elle est combinée, comme nous le proposons, avec l'assurance des survivants, exigera déjà de gros efforts et beaucoup de bonne volonté de toutes parts. Si cette réforme est réalisée, il est probable qu'un certain temps se passe avant que d'autres branches d'assurance soient organisées sur le terrain fédéral. En réa-

lité, l'ajournement n'offrirait aucun avantage sur l'élimination; il ne ferait qu'alourdir le projet et serait de nature à en compromettre l'adoption. Que si, après l'introduction de l'assurance-vieillesse et survivants, l'absence d'une assurance-invalidité se faisait sérieusement sentir, la lacune pourrait toujours être comblée par une nouvelle revision de la constitution, à supposer qu'on eût la possibilité de réaliser ladite assurance d'une façon rationnelle au point de vue organique et financier.

Si les motifs que nous venons d'exposer nous amènent à éliminer provisoirement l'assurance-invalidité, nous sommes en revanche fermement d'avis que les deux autres branches d'assurance (vieillesse et survivants) doivent être réalisées simultanément et combinées l'une avec l'autre.

Introduire en premier lieu la seule assurance-vieillesse, conformément à un vœu qui est émis dans le public et auquel le Conseil des Etats a adhéré dans sa décision du 8 décembre 1922, serait une erreur à maints égards.

L'idée d'instituer en faveur des vieillards une prévoyance sociale organisée en assurance ou sous toute autre forme, s'impose de façon toute particulière à la sollicitude des pouvoirs publics, tant il est vrai que l'on doit trouver singulièrement dur, après une longue existence toute remplie d'un labeur souvent pénible, d'être sans ressources et de tomber à la charge d'autrui ou même de l'assistance publique. C'est alors que l'inclémence du sort se fait particulièrement sentir. Des diverses branches d'assurance, l'assurance-vieillesse, par sa nature propre, présente le moins de difficultés techniques et entraîne le moins de dépenses. Dans l'assurance privée, par exemple, une personne du sexe masculin ayant contracté à l'âge de 20 ans une assurance mixte de 1000 francs, payables au décès ou à l'âge de 65 ans, ce capital de 1000 francs étant, à cette échéance, facultativement convertible en une rente annuelle de 117 francs, acquitte une prime d'environ 15 francs par an, tandis que pour une assurance-vieillesse simple contractée dans les mêmes conditions mais ne comportant qu'une rente à partir de la 65^e année de l'assuré, sans faculté de conversion en capital, la prime annuelle n'est que de 5 francs environ.

Si néanmoins l'assurance-vieillesse privée n'est pas plus développée, c'est que ceux qui en auraient besoin y renoncent, se laissant guider par des considérations bien compréhensibles du point de vue psychologique et que l'Etat ne saurait négliger, lorsqu'il est appelé à organiser une assurance

sociale. Dans l'assurance-vieillesse, les primes versées par les assurés sont capitalisées et c'est au moyen des réserves constituées que sont servies les prestations promises, lorsque l'assuré a atteint un âge déterminé. Or, le nombre des personnes qui atteignent cet âge est relativement faible. Qu'il suffise de rappeler que, d'après le recensement de 1920, environ 3 270 000 personnes de nationalité suisse étaient âgées de moins de 65 ans, alors qu'environ 210 000 seulement avaient dépassé cet âge; sur 100 000 jeunes hommes de 20 ans, 49 000 environ, c'est-à-dire moins de la moitié, ont atteint l'âge de 65 ans. Ce qui éloigne de l'assurance-vieillesse simple, malgré la modicité de la prime, c'est le sentiment naturel que peut-être on ne bénéficiera jamais de cette assurance et que les primes versées seront perdues en cas de décès prématuré. On donne la préférence à l'assurance mixte, plus coûteuse, qui permet de couvrir non seulement le risque découlant de la vieillesse, mais aussi celui du décès prématuré. L'individu qui n'a pas intérêt à couvrir le risque de décès prématuré préférera, au moyen de l'épargne, créer, pour ses vieux jours, des ressources qui, en tout cas, passeront à ses héritiers, si lui-même vient à décéder prématurément. Aussi une assurance-vieillesse simple devrait-elle prévoir, en tant qu'assurance sociale, un remboursement de primes en cas de décès prématuré de l'assuré. Mais, avec ce système, on serait lié à une forme d'organisation déterminée et l'assurance serait plus chère, sans que, par ailleurs, le remboursement offrît les grands avantages d'ordre moral et social d'une assurance mixte. En outre, le système du remboursement ne suffirait pas à désarmer les adversaires d'une assurance-vieillesse simple. Mais si l'assurance-survivants est combinée avec l'assurance-vieillesse, l'institution profitera non seulement à l'assuré, au cas où il viendrait à doubler le cap de l'âge donnant droit aux prestations fixées, mais aussi à sa famille, au cas où il viendrait à décéder sans avoir atteint cet âge. Grâce à la combinaison des deux risques, la prestation promise s'obtiendra toujours, sauf dans le cas où l'assuré viendrait à décéder prématurément sans laisser d'ayants droit.

Le père ou le futur chef de famille a en général beaucoup plus de souci du risque du décès que du risque d'invalidité. Cela est parfaitement compréhensible; la chose qui importe le plus pour lui, c'est, en effet, d'assurer le sort des siens après sa mort. Il y a là un sentiment de la responsabilité et un sens de la solidarité familiale qu'on ne peut qu'encou-

rager, et c'est une raison de plus de donner à l'assurance-survivants la préférence sur l'assurance-invalidité.

On objectera peut-être que l'assurance sur la vie contractée auprès de compagnies privées, réalise déjà partiellement la prévoyance en faveur des survivants et a pris chez nous un essor réjouissant. Ce n'est vrai qu'en partie. Il existe, certes, de nombreuses polices privées, mais la plupart n'ont pour objet que de très faibles montants, à côté desquels les rentes fournies par une assurance-survivants, loin d'être superflues, représenteront un précieux appoint. D'ailleurs, une grande partie de notre population, et précisément celle à qui les assurances sociales sont destinées en premier lieu, n'est encore au bénéfice d'aucune assurance sur la vie.

III. L'assurance ayant caractère obligatoire pour l'ensemble de la population.

Si donc nous voulons d'une part laisser de côté l'assurance-invalidité, nous devons d'autre part, pour les motifs qui ont été déjà développés, nous rallier à l'idée d'une assurance-vieillesse et survivants obligatoire pour l'ensemble de la population. L'obligation devrait être générale, c'est-à-dire que, dans les conditions données quant au sexe et à l'âge, toutes les personnes y seraient soumises, sans distinction de profession, de situation sociale, de revenu ou de fortune. Déjà dans notre message du 21 juin 1919, nous nous sommes prononcé dans ce sens et avons exposé à fond les raisons qui militent en faveur de l'obligation (pages 124 et suiv.); nous pouvons donc ici nous borner à rappeler que les assurances sociales ont abouti à des insuccès presque partout où l'on a voulu les organiser à titre facultatif, parce que précisément sont restées en dehors de l'assurance les classes de la population visées en toute première ligne. L'obligation procure aussi un gros effectif d'assurés, grâce à quoi les risques s'équilibrent et les rouages administratifs donnent un meilleur rendement; elle rend donc l'assurance moins coûteuse. Même les personnes aisées sont exposées à tomber un jour dans le besoin, à présent peut-être plus qu'autrefois. Si elles croient à un moment donné pouvoir se passer d'une assurance-vieillesse et survivants, il peut arriver avec l'âge qu'elles en soient plus ou moins réduites à la modeste rente provenant de pareille assurance, et le même sort, elles décédées, pourra atteindre leur famille. Dans l'assurance-maladie

par exemple, le risque assuré est relativement faible et constant; il est donc possible, même lorsqu'on est déjà arrivé à un âge avancé, de se procurer le bienfait de l'assurance sans trop grands sacrifices. Il n'en va pas de même pour l'assurance-vieillesse et survivants, car ici le risque croît fortement avec l'âge.

S'il est vrai, par conséquent, que le revenu et la fortune doivent rester sans influence sur l'obligation de l'assurance, il convient en revanche de restreindre celle-ci à la période de l'existence où l'homme est capable de gagner sa vie. Il serait bon aussi de subordonner l'assurance des étrangers à la condition que l'Etat dont ils sont ressortissants soit en mesure d'offrir un avantage équivalent aux Suisses résidant sur son territoire; c'est pourquoi nous ne tablerons dans le présent message que sur le nombre des citoyens suisses. Il restera enfin à examiner si les deux sexes ne devraient pas être traités différemment quant à l'obligation de l'assurance, et si, en particulier, il ne faudrait pas, afin de décharger d'autant le chef de famille, renoncer à cette obligation pour la femme mariée.

Une partie notable des charges de l'assurance devra être couverte par les contributions des assurés. Nous aurons encore l'occasion de montrer combien celles-ci croissent rapidement, en raison même de l'importance des prestations fournies par l'assurance, et combien, eu égard aux faibles ressources dont dispose une grande partie de notre population, il s'agit de s'efforcer de maintenir ces prestations dans de modestes limites. En règle générale, chaque assuré ne devrait avoir à payer qu'une contribution personnelle aux charges de l'assurance. On sera dès lors forcé de choisir, comme âge d'entrée, celui à partir duquel les enfants commencent ordinairement à gagner leur vie d'une façon indépendante, soit par exemple l'âge de 22 ans révolus. L'obligation d'assurance et, partant, l'obligation de payer des cotisations, cessera dès l'année où le droit à la rente-vieillesse s'ouvrira. Nous avons prévu comme limite l'âge de 65 ans. On ne peut guère abaisser cette limite, sinon l'assurance coûterait trop cher. Si l'on choisit au contraire un âge plus avancé, il est à craindre, en l'absence précisément d'une assurance-invalidité, que l'assuré ne tombe à la charge de l'assistance publique avant que la rente ne commence à courir.

L'assurance-vieillesse a pour objet de fournir au travailleur, au moment où il arrive à un âge avancé, à partir

duquel, dans le cours ordinaire des choses, la capacité de travail diminue dans une mesure appréciable, un minimum de ressources venant remplacer le gain qui disparaît. Par l'assurance des survivants, il s'agit de garantir un modeste entretien aux proches, femme et enfants du chef de famille décédé. C'est pourquoi aujourd'hui, où force est de se limiter au strict nécessaire, il convient de n'appliquer l'assurance-vieillesse combinée avec l'assurance-survivants qu'au mari seulement. Car l'épouse est pourvue pour ses vieux jours, soit par le revenu ou la rente-vieillesse de son mari, aussi longtemps que celui-ci vit encore, soit au cas où elle devient veuve, par la rente de survie qui lui est allouée jusqu'à son propre décès. A la vérité, il se présentera des cas où la situation sera dure, par exemple lorsque les deux époux chargés d'années en seront réduits pour toutes ressources à la rente du mari. Mais ces cas seront plutôt rares; en effet, d'après le recensement de 1920, sur 210 000 personnes ayant dépassé l'âge de 65 ans, il n'y en avait plus que 40 000 unies par les liens du mariage. D'autre part, la limitation prévue apportera au chef de famille un nouvel et sensible allègement des charges pécuniaires que lui cause le paiement des cotisations d'assurance. Quant aux femmes non mariées, elles seront astreintes à l'assurance-vieillesse.

IV. Mise en œuvre de l'assurance-vieillesse et survivants. Généralités. [Les prestations attribuées aux assurés.

Nous avons exposé plus haut les raisons qui nous ont engagé, pour alléger le programme, à écarter l'assurance-invalidité et à nous limiter provisoirement à l'introduction de l'assurance-vieillesse et survivants. Nous nous sommes ensuite prononcé pour la mise en œuvre de ces deux branches de la prévoyance sociale sous forme d'une assurance obligatoire pour l'ensemble de la population. Nous allons maintenant examiner brièvement quelle serait la forme et l'organisation de l'institution. A cet égard, l'article constitutionnel ne doit pas, il est vrai, anticiper sur les lois d'exécution, il doit laisser toute la latitude possible au législateur. Il convient cependant, quant il s'agit d'attribuer à la Confédération le droit de légiférer sur une matière aussi importante, d'étudier dès l'abord les diverses modalités d'application. C'est de cette façon seulement que l'on peut se rendre compte de la portée financière de l'œuvre

à réaliser, et on sait qu'aujourd'hui la prudence est plus nécessaire que jamais.

Il va de soi que si elle veut atteindre le but social auquel elle tend, l'assurance-vieillesse et survivants telle que nous la concevons, c'est-à-dire appliquée à une grande masse de personnes, exige des dépenses considérables. Celles-ci dépendent en première ligne de l'importance des prestations à fournir aux assurés, et c'est ce point qu'il faut envisager avant tout (disons à ce propos que nous admettons comme entendu que les prestations seraient fournies sous forme de rente; dans beaucoup de cas, une prestation sous forme de capital ne répondrait pas au but poursuivi). Ensuite, il s'agit de peser la valeur des différents systèmes d'organisation possibles, en les examinant tout particulièrement au point de vue de l'équilibre financier.

Il est clair que des ressources aussi importantes que celles qui sont nécessaires ne pourront être réunies que moyennant le concours des assurés d'une part, les employeurs devant éventuellement être appelés à contribuer eux aussi, et de la Confédération, des cantons et des communes, d'autre part. Le mode de distribution des dépenses est en connexité étroite avec l'organisation de l'œuvre dans son ensemble. Avant tout, on aura à examiner s'il faut s'en tenir strictement aux principes actuariels, c'est-à-dire adopter le système dit de capitalisation, dans lequel, par le placement d'une partie des cotisations des assurés et au besoin par d'autres moyens, on crée les réserves nécessaires à la couverture des prestations d'assurance à venir. Toutefois, pour une assurance-vieillesse et survivants obligatoire, il est permis de penser aussi au système dit de répartition, qui consiste à ne pas former de réserves, mais à répartir, pour chaque exercice, les dépenses résultant des prestations sur l'ensemble des personnes tenues à cotisation durant l'année. Du point de vue purement économique, les deux systèmes reviennent au même, c'est-à-dire que les charges totales demeurent égales dans l'un et l'autre, car elles dépendent de l'étendue de l'assurance et de ses prestations. Le fonctionnement en est cependant tout différent à l'égard des cotisants. Avec le régime de la capitalisation, les ressources sont fournies et par les revenus des capitaux accumulés et par les cotisations de l'exercice considéré; avec le régime de la répartition, c'est dans ces dernières exclusivement qu'on les puise. Cela explique qu'au moment où l'assurance déploie ses pleins effets, les cotisations sont plus élevées dans le second système que

dans le premier et atteignent à peu près le double. L'examen des différents modes montrera en définitive quelle est la voie à suivre pour arriver, dans les conditions données, à la meilleure solution du problème.

Nous avons déjà fait remarquer qu'une assurance-vieillesse et survivants instituée sous forme d'assurance obligatoire englobant une grande masse de bénéficiaires, ne peut et ne doit garantir que des allocations réduites au strict nécessaire. Une notable partie des charges devra être couverte par les cotisations des assurés. Pour beaucoup de ceux-ci, le versement d'une cotisation tant soit peu élevée constituerait un sacrifice trop lourd. Il ne faut en particulier pas perdre de vue que l'assurance comprendra de nombreux petits artisans, agriculteurs et autres personnes de condition indépendante, pour lesquelles une cotisation d'employeur n'entre pas en ligne de compte et dont les ressources limitées sont très souvent mises à contribution déjà pour d'autres espèces d'assurance: assurance-maladie, assurance immobilière et mobilière, assurance du bétail. Dans les milieux plutôt citadins, où les échanges procurent de l'argent, les cotisations à l'assurance-vieillesse et survivants pourront sans doute être perçues en général sans trop de peine, si elles se tiennent dans des limites modérées; il est à craindre en revanche que dans d'autres milieux, et notamment dans nos régions de montagne, le recouvrement de cotisations, même aussi modestes que possible, ne se heurte fréquemment à des difficultés.

Si, comme on vient de le voir, il y a lieu de tenir compte des conditions économiques de la grande masse des assurés pour déterminer la mesure des prestations à leur attribuer, d'un autre côté, il ne faudrait pas que ces dernières tombent si bas qu'elles ne puissent plus produire l'effet social visé.

Des calculs ont établi qu'avec un système d'assurance pure instituée dans les conditions envisagées et comportant un seul assureur, il faut, s'agissant de l'homme, une prime annuelle de 15 francs pour toute tranche de 100 francs à garantir comme rente (rente viagère de vieillesse, rente de veuve et rente d'orphelin jusqu'à l'âge de 18 ans), les deux tiers environ de cette prime se rapportant à l'assurance survivants; s'agissant de la femme, la prime est de 3 francs pour 100 francs de rente-vieillesse viagère.

On voit par là qu'à des rentes relativement modestes

correspondent des primes assez fortes. A cela viennent encore s'ajouter les frais d'administration. Il est vrai que l'abandon de l'assurance-invalidité contribuera à réduire ceux-ci; c'est ainsi que se trouveront éliminés les frais des mesures préventives et curatives, ainsi que des revisions de rente et des constatations médicales qu'exige toute assurance-invalidité rationnellement organisée. En revanche, l'assurance-vieillesse et survivants obligatoire ne va pas, elle non plus, sans certains frais d'administration, se rapportant à l'établissement et à la tenue de l'état des assurés, aux vérifications à faire pour constater si l'obligation d'assurance s'accomplit régulièrement, au recouvrement des cotisations et au versement des prestations. Vu les expériences acquises par les compagnies d'assurance privées, ainsi que par les caisses-maladie, il sera prudent d'évaluer ces frais d'administration à 3 ou 4 francs par tête assurée.

Il ne saurait donc être question, contrairement à ce que beaucoup de gens croient ou demandent, de servir des rentes de vieillesse et de survivants du montant de 1000 francs ou 800 francs ni même de 600 francs. Tenu compte des frais d'administration, cela exigerait des primes annuelles de 80 à 100 francs et même 120 à 150 francs, que la plupart des assurés ne pourraient pas payer, ainsi que nous l'avons déjà relevé, ou qui du moins ne pourraient être acquittées que moyennant une sérieuse mise à contribution de l'Etat.

A supposer même que l'assuré fût capable de payer pareille prime ou d'en payer la majeure partie, il ne le ferait, le plus souvent, qu'à contre-cœur. Quant à résoudre le problème en rejetant une part importante du fardeau sur l'Etat et les communes, on ne saurait guère y songer dans la situation où se trouvent aujourd'hui les finances publiques.

Nous sommes donc d'avis qu'une rente-vieillesse ou survivants de 400 francs représente tout ce qu'il est possible et tout ce qu'il convient de faire dans les conjonctures actuelles; nous estimons aussi que, d'une manière générale, pareille prestation répond au but voulu. En tant que rente-vieillesse, elle mettra nos vieillards à l'abri de la détresse, et comme rente de survivants, elle constituera en tout cas un secours précieux pour nos veuves et nos orphelins. On pourra toujours examiner, quand on établira la loi d'application, s'il y a lieu de donner à la rente une quotité différente suivant qu'il s'agit de la ville ou de la campagne;

on pourra voir alors également, selon l'organisation qu'on choisira, s'il ne serait pas bon d'introduire un service d'avantages supplémentaires. En définitive, l'assurance sociale n'est pas destinée à se substituer à l'effort individuel, à l'assurance privée et aux œuvres patronales de prévoyance, toutes choses qui doivent continuer de jouer leur rôle bien-faisant; elle est plutôt là pour servir de stimulant.

Avec une rente annuelle de 400 francs, nous restons tout-à-fait dans le cadre de ce qu'accomplissent les institutions de l'espèce qui fonctionnent déjà chez nous ou qui existent ailleurs. Là notamment où ces institutions revêtent le caractère d'une assurance s'appliquant à toutes les classes de la population, les rentes se tiennent dans des limites particulièrement modestes, comme on le verra par les exemples que nous allons citer.

Aux termes d'une loi du 7 mars 1916, la caisse de retraite et d'invalidité du canton de Glaris sert aux assurés qui ont cotisé pendant toute la durée légale et qui réclament la liquidation de leur droit dès l'âge de 65 ans révolus, une rente de vieillesse de 180 francs s'il s'agit d'un homme et de 140 francs s'il s'agit d'une femme; en cas de liquidation différée, cette rente s'augmente d'autant de fois 20 à 40 francs qu'il y a d'années entre l'âge de 65 ans et l'âge effectif du bénéficiaire jusqu'à concurrence de 300 francs pour les hommes et de 250 francs pour les femmes, maximum qui s'obtient à l'âge de 70 ans révolus. Il n'est pas accordé d'allocations supplémentaires au moyen des deniers publics. En Suède, conformément à une loi du 30 juin 1913, plusieurs fois modifiée, la rente-vieillesse maximum pour les assurés qui ne versent que la cotisation principale de 3 couronnes, est de 105 couronnes ou de 145 francs environ pour les hommes et de 84 couronnes ou de 115 francs environ pour les femmes; pour les bénéficiaires qui sont dans le besoin et qui sont atteints d'incapacité permanente de travail, des allocations supplémentaires versées par l'Etat portent la rente jusqu'à 330 couronnes ou 460 francs s'il s'agit d'un homme et jusqu'à 294 couronnes ou 410 francs s'il s'agit d'une femme. Les deux lois dont nous venons de parler fixent les rentes d'invalidité dans les mêmes modestes limites.

Dans le canton d'Appenzell Rh.-Ext., l'introduction de l'assurance-vieillesse est à l'étude; l'avant-projet établi prévoit une rente maximum de 200 francs dès l'âge de 65 ans révolus, de 400 francs dès l'âge de 70 ans.

En Angleterre, le service gratuit de secours en faveur des vieillards indigents alloue des rentes annuelles qui varient suivant le degré de dénuement de 2/12 à 26 livres sterlings, soit de 65 à 650 francs.

En Allemagne, avant la guerre, la rente d'invalidité se montait: quand le bénéficiaire avait cotisé pendant le minimum de temps, à 66 marcs pour la classe de salaires la plus basse et à 100 marcs pour la classe de salaires la plus haute; quand le bénéficiaire avait cotisé pendant le maximum de temps, à 135 marcs pour la classe de salaires la plus basse et à 400 marcs pour la classe de salaires la plus haute; la rente de vieillesse variait de même de 60 à 180 marcs; la rente de veuve était de 19.80 à 30 marcs quand l'assuré avait cotisé pendant le minimum de temps et de 40.50 à 120 marcs quand il avait cotisé pendant le maximum de temps, à quoi venaient s'ajouter des rentes d'orphelins de 9.90 à 15 marcs. Ces prestations s'augmentaient de la contribution annuelle de l'Empire, qui s'élevait à 50 marcs pour une rente d'invalidité, de vieillesse et de veuve et à 25 marcs pour une rente d'orphelins.

Le projet de loi belge du 26 novembre 1922 (loi d'assurance en vue de la vieillesse et du décès prématuré) présente un intérêt particulier. Aux termes de ce projet, tout salarié du sexe masculin est tenu de constituer pour lui-même une rente-vieillesse annuelle de 720 francs et pour sa femme et ses enfants une rente de survie (rente de veuve et d'orphelins) de 360 francs. La rente de survie est viagère pour la veuve; après le décès de celle-ci, elle se reverse sur les enfants jusqu'à l'âge de seize ans, intégralement s'il y a trois enfants, à raison des quatre cinquièmes s'il y en a deux, et à raison des trois cinquièmes s'il y en a un seulement; elle s'augmente d'un supplément ou «majoration» de 60 francs par enfant âgé de moins de seize ans. Les salariés du sexe féminin sont tenus de constituer une rente-vieillesse de 720 francs également. Le mari doit constituer pour la femme une rente-vieillesse de 360 francs, si elle n'est pas elle-même assujettie. Ce sont là des taux qui, vu le pouvoir d'achat respectif de la monnaie belge et de la monnaie suisse, se rapprochent sensiblement de ceux que nous avons en vue.

Certaines lois modernes et certains projets de loi sur l'assurance-vieillesse et invalidité des employés et ouvriers prévoient pour les catégories de travailleurs à fort salaire

des rentes plus élevées que pour les autres, mais le cas est rare et les cotisations à verser sont aussi plus fortes.

Nous avons indiqué plus haut quel serait le montant de la prime à payer pour toute tranche de 100 francs de la somme garantie comme prestation dans le cas d'une assurance-vieillesse et survivants; sur cette base, un assuré du sexe masculin devrait, pour se mettre, lui ou ses survivants, au bénéfice d'une modeste rente de 400 francs, verser une cotisation annuelle de 60 francs à peu près, sans parler des frais d'administration. Il se peut qu'une bonne partie des assujettis fussent en mesure de fournir une pareille contribution; en revanche, pour quantité d'autres, surtout dans les classes rurales, elle serait trop lourde. Selon les recherches faites et selon l'avis le plus répandu, la charge annuelle à imposer à l'assujetti de cette seconde catégorie ne devrait pas dépasser en moyenne 30 à 35 francs. Comme on ne saurait songer à fixer encore plus bas le montant de la rente, l'Etat et les communes seront appelés à supporter une notable partie des dépenses de l'assurance. Leur quote-part dépendra du système selon lequel l'assurance sera organisée, et c'est cette question de l'organisation que nous allons étudier maintenant.

V. La mise en œuvre de l'assurance-vieillesse et survivants selon les principes strictement actuariels.

Si l'œuvre de prévoyance sociale qu'il s'agit de réaliser devait fonctionner sur le terrain de l'assurance proprement dite, que ce soit sous la forme d'institutions privées ou sous celle d'un organisme public, toute personne appelée à cotiser devrait, en principe, avoir droit à la contre-prestation promise. Il y a plusieurs moyens de se procurer les fonds nécessaires au service des prestations promises aux assurés. Veut-on que le fonctionnement de l'assurance soit strictement actuariel, on donnera la préférence au système dit de la capitalisation ou des réserves mathématiques. Nous avons déjà dit en quoi il consiste : on accumule des capitaux au moyen des primes constantes versées annuellement par les assurés et, grâce à l'intérêt de ces capitaux, on constitue une réserve qui permette de faire face au service des contre-prestations au fur et à mesure que le droit à celles-ci vient à s'ouvrir. La réserve se calcule au moyen de tables de mortalité établies sur les données de la démographie et au moyen de toutes

autres probabilités qui peuvent entrer en ligne de compte, le taux d'intérêt étant supposé invariable.

Il est clair qu'avec un pareil système le montant de la prime dépend avant tout de l'âge auquel l'intéressé entre dans l'assurance et qu'il sera en général d'autant moins élevé que l'assuré sera plus jeune. On fixe habituellement la prime afférente à tel ou tel âge d'entrée à raison d'une unité déterminée de contre-prestation promise. Celui qui s'assure sur le tard doit ou bien verser une prime proportionnellement augmentée ou bien se contenter d'une contre-prestation proportionnellement diminuée.

Le système que nous venons d'esquisser présente certainement de grands avantages. En choisissant prudemment le taux d'intérêt sur lequel s'établit la prime, on arrive à rendre celle-ci constante et, grâce au fort accroissement de capital que procure l'intérêt, elle reste relativement faible, surtout pour les assurés jeunes. D'autre part, les assurés ont le maximum de garantie quant à l'accomplissement des prestations qui leur sont promises; ils ont la possibilité de se faire racheter la réserve qu'ils ont constituée et conservent ainsi une certaine liberté de mouvement, qui leur permet, s'ils le jugent bon, de changer d'assureur. Comme chaque génération fait elle-même les frais des avantages que lui procurera un jour l'assurance, les fluctuations qui viennent à se produire dans l'effectif des assurés demeurent sans effet sur les droits et obligations réciproques de l'assuré et de l'assureur une fois qu'ils ont été fixés. C'est donc le système de la capitalisation qu'il faudra choisir lorsqu'on voudra limiter l'assurance à un effectif sélectionné ou la confier à une pluralité d'organismes.

Mais ce système a ses défauts. D'abord on n'est pas sûr d'une double condition indispensable au bon fonctionnement de l'assurance, à savoir la stabilité du taux de l'intérêt et la stabilité prolongée de la valeur de l'argent. Ensuite, quand les effectifs d'assurés sont gros, ce qui est particulièrement le cas pour l'assurance sociale, il se produit à la longue une accumulation immense de capitaux qui, concentrée dans les mains d'un ou de plusieurs assureurs ou d'un groupement d'assureurs, peut représenter un danger assez sérieux. D'un autre côté, les capitaux amassés sont sujets à des dépréciations et il peut ainsi arriver qu'un beau jour des ressources qui avaient été péniblement constituées par l'effort social se trouvent anéanties et qu'on ne puisse même plus sauvegarder le principe de la garantie des prestations promises. Il ne faut également pas perdre de vue que les probabilités sur

lesquelles on table pour déterminer les primes, par exemple le fait de se marier, de rester célibataire, de laisser après soi des orphelins, peuvent fort bien ne pas se réaliser, et qu'on se ment dès lors, en ce qui concerne ces probabilités, sur un terrain qui n'est pas plus solide que celui du taux actuariel de l'intérêt.

Là n'est pas cependant la principale et pour ainsi dire insurmontable difficulté qui s'oppose à ce que le système de la capitalisation soit appliqué à une assurance comme celle que nous envisageons et qui doit embrasser l'ensemble de la population.

Au moment où une pareille assurance entre en jeu, on se trouve en présence d'une forte masse de personnes avancées en âge, hommes et femmes, qu'il s'agit d'y incorporer à côté de l'effectif des jeunes classes d'âge; ces personnes âgées présentent un risque plus grand et devraient par conséquent être astreintes à payer une prime plus élevée. Or, nous avons vu ci-dessus que, dans la combinaison que nous envisageons, la prime atteint même pour l'âge d'entrée le plus bas, et plus particulièrement en ce qui concerne les hommes, un montant — 60 francs environ — qui ne pourrait souvent s'acquitter sans le secours de l'Etat. Toutes conditions d'assurances restant identiques, la prime s'élèverait annuellement à 87 francs pour l'âge de 30 ans, à 143 francs pour l'âge de 40 ans et à 260 francs pour l'âge de 50 ans. On ne saurait songer à surcharger de telle sorte une partie des assujettis. On devra au contraire, et il conviendra du reste de le faire à seule fin déjà de simplifier les choses, prendre comme prime uniforme celle qui correspond à l'âge d'entrée le plus bas. Mais, aucune réserve n'existant encore puisqu'il n'y aura pas eu antérieurement apport de primes, il en résulterait un manque que l'on appelle le déficit de début. Ce manque devrait être couvert, ou il faudrait tout au moins payer l'intérêt du capital qu'il représente, et cela en mettant l'Etat à contribution. Vu l'importance du découvert (un milliard et demi à deux milliards de francs), ce moyen se révèle cependant aussi impraticable que celui qui consisterait à fixer pour l'ensemble des assurés une prime moyenne supérieure à la prime correspondant à l'âge d'entrée le plus bas. Il ne resterait donc rien d'autre à faire qu'à établir, selon l'âge d'entrée, une dégression des prestations attribuées aux assurés. Mais alors, d'après les supputations faites, la rente des personnes entrées à l'âge de 30 ans ne serait plus annuellement que de 270 francs, celle des personnes entrées à 40 ans, de 160 francs et celle des personnes

entrées à 50 ans, de 90 francs environ. En formant des groupes de classes d'âge et en appliquant à chacun de ces groupes le taux moyen de prime qui y correspond, on pourrait introduire une certaine péréquation. De toute façon cependant, il faudrait exclure de l'assurance les personnes qui auront dépassé l'âge de 50 ans quand elle entrera en jeu, car il est bien évident qu'on ne saurait demander à personne de sacrifier 30 à 35 francs par an et encore moins 60 francs, chiffre de la prime pleine, pour obtenir une rente qui n'atteindrait même pas 100 francs.

On n'a pas besoin de dire qu'une assurance réalisée sur cette base exigerait malgré tout une forte mise à contribution de la collectivité. Le secours de celle-ci serait d'abord nécessaire là où l'assuré ne se trouverait pas en étant d'acquitter par ses seules forces la prime pleine. Sur ce point, c'est aux cantons concurremment avec les communes que reviendrait le rôle de fournir l'aide voulue. Il serait d'autant plus juste de le leur attribuer que l'introduction d'une assurance-vieillesse et survivants amènera à coup sûr une diminution sensible des charges de l'assistance publique. Les cantons et surtout les communes sont du reste plus près de l'assuré que la Confédération et sont mieux placés pour être au fait de sa situation. Quant à déterminer quel serait le coût de leur intervention, il n'est pas possible de le faire exactement. A supposer que les primes fissent au total 50 à 60 millions de francs pour les hommes (on peut faire abstraction ici des femmes, vu la faible importance de leurs primes), on ne s'écartera pas trop de la réalité en évaluant ce coût au 25 %, soit à une somme qui irait de 12 à 15 millions de francs; il est bien entendu cependant que si on laissait en dehors de l'assurance les personnes qui auraient dépassé un certain âge, par exemple 50 ans, au moment de sa mise en jeu, on n'arriverait que peu à peu aux sommes que nous venons d'indiquer, soit comme total des primes, soit comme charge des cantons et des communes.

La Confédération de son côté aurait à intervenir pécuniairement sous forme d'allocations supplémentaires qui seraient accordées aux bénéficiaires de rente dans l'indigence; elle verserait en outre de modestes rentes extraordinaires aux vieillards, à partir de 65 ans, et aux veuves, pour ce qui concerne la catégorie de personnes qui n'auraient pas pu, vu leur âge trop avancé, être incorporées dans l'assurance. Les allocations supplémentaires seraient d'autant plus nécessaires que, par suite de la forte dégression qu'il faudrait établir, les

rentes de l'assurance seraient bien réduites pour toute une catégorie de bénéficiaires, pendant de nombreuses années. La prime, et par conséquent aussi la charge qui en résulte, est une valeur qui dépend de l'importance des avantages assurés et qui ne se laisse pas dès lors déterminer librement. Il n'en va pas de même des allocations supplémentaires; le législateur pourrait en régler la charge à son gré, en fixant plus ou moins haut la quotité de l'allocation et en étendant ou en restreignant plus ou moins le nombre des ayants droit. Comme il y a beaucoup de nécessiteux, il faut dire cependant que la dépense serait fort importante; pour accorder au quart seulement de nos vieillards et de nos veuves la modeste somme de 200 francs environ, la Confédération aurait à verser annuellement 15 à 20 millions de francs, et encore cette évaluation reste-t-elle peut-être au-dessous de la réalité. A cela viendrait s'ajouter la difficulté qu'il y aurait à déterminer d'une façon sûre quels sont les ayants droit. Aussi tout le système que nous venons d'étudier ne serait-il guère satisfaisant, d'autant moins encore que par suite de la forte dégression des rentes destinées à amortir le déficit de début, il faudrait plus de quarante ans pour que l'assurance sortît son plein effet.

Avec ce système et même si l'on restreignait le plus possible les allocations supplémentaires, la dépense globale de la Confédération, des cantons et des communes atteindrait une somme de 27 à 35 millions de francs par an.

VI. La question du concours des établissements d'assurance privés au fonctionnement de l'assurance-vieillesse et survivants.

Pour déterminer d'une façon précise les conditions dans lesquelles l'assurance pourrait fonctionner selon les principes strictement actuariels et pour nous renseigner sur toutes les formes d'organisation possibles, nous avons cru devoir consulter les sociétés d'assurance concessionnées et les prier de nous seconder dans la recherche d'une solution. Nous désirions en outre examiner si, dans le cadre d'une organisation actuarielle, il serait possible de tenir compte du désir de ceux qui voudraient que l'assujetti pût choisir librement l'assureur.

D'après un avant-projet établi par le Département de l'économie publique, tout assujetti aurait été tenu de

s'assurer, pour certaines prestations fixées par la loi, auprès d'une société suisse d'assurance sur la vie, dûment concessionnée. Chaque compagnie aurait organisé une section spéciale qui eût été chargée de l'assurance-vieillesse et survivants, et dont la fortune eût été soustraite à l'action des créanciers des autres services de l'établissement. La Confédération aurait exercé sur cette section une surveillance étroite; des prescriptions sur le placement et la gestion des fonds, sur la comptabilité de la section, eussent donné pleine garantie; elles eussent notamment empêché que l'assurance qu'il s'agit de réaliser ne devînt une source de profits pour l'établissement et ne fût grevée de frais d'administration ne la concernant pas.

Des rentes-vieillesse auraient été servies aux hommes, ainsi qu'aux femmes célibataires, des rentes-survivants à la veuve et aux enfants de l'assuré. Les diverses sociétés d'assurance, chacune en ce qui la concerne, eussent fixé la quotité de la prime dans le cadre des dispositions légales établies pour le calcul de cette quotité. La prime devait être uniforme et invariable sauf la différence à faire entre les hommes et les femmes; elle devait correspondre au taux minimum, c'est-à-dire au taux de la cotisation que l'assuré le plus jeune acquitterait, si la prime était proportionnée à l'âge de l'assujéti. En revanche, la prime étant uniforme, la quotité de la rente aurait subi une dégression correspondant à l'âge à partir duquel l'assuré aurait commencé de verser la prime. On envisageait le concours des communes pour l'établissement et la tenue de l'état des assurés et pour le recouvrement des primes. Les établissements d'assurance auraient pourvu eux-mêmes au service des rentes. Les cantons et les communes auraient dû garantir aux compagnies d'assurance le paiement des primes irrecevables. La Confédération aurait versé de modestes allocations gratuites aux personnes ne pouvant pas être admises dans l'assurance en raison de leur âge avancé ainsi qu'aux bénéficiaires de rentes particulièrement nécessaires.

L'avant-projet donna d'abord lieu à un échange de vues entre le Département et les directeurs des grandes sociétés d'assurance. En automne 1923, il fut discuté d'une façon approfondie par une commission composée de représentants du Département et des établissements d'assurance. Au début d'octobre, la Conférence des directeurs des sociétés suisses d'assurances sur la vie fut saisie du projet et priée d'émettre son avis sur la question du concours des compagnies privées à la mise en œuvre d'une assurance-vieillesse et sur-

vivants ayant caractère obligatoire. Les modalités d'application énoncées dans l'avant-projet du Département n'étaient indiquées qu'à titre d'exemple.

Il va sans dire que le concours des compagnies privées présuppose, pour la mise en œuvre de l'assurance, l'application du système dit de capitalisation. En effet, lorsque l'Etat ne pourvoit pas lui-même au fonctionnement de l'assurance, seule l'existence de toutes les ressources nécessaires pour assurer en tout temps le service des prestations promises, donne les garanties indispensables. Le mécanisme de l'œuvre étant confié à plusieurs assureurs, le système de la capitalisation permet, mieux que tout autre, la fixation d'une prime constante, une des conditions de l'assurance sociale. Enfin, si les assureurs n'appliquaient pas tous le même système, les charges imposées aux divers assurés différeraient par trop.

La question posée aux établissements d'assurance reposait sur l'hypothèse que serait appliqué le système de la capitalisation. C'est sur cette hypothèse que tablait d'ailleurs l'avant-projet du Département de l'économie publique.

Le collège des directeurs des sociétés d'assurance exprima son avis dans une lettre du 30 mai 1924, dont le texte est annexé au présent rapport.

La lettre déclare d'abord que, selon l'avis de plusieurs membres de la Conférence, il vaudrait mieux établir l'assurance sur le principe de la répartition des charges et, cela étant, ne pas envisager le concours des compagnies privées. Relativement à la mise en œuvre de l'assurance selon les principes actuariels, le collège des directeurs se prononce nettement contre l'idée de confier le rôle d'assureur à plusieurs sociétés d'assurance, estimant qu'une telle solution se heurterait à de très grosses difficultés d'ordre technique et organique. Il fait observer que si on laissait à chaque assujetti le libre choix de l'assureur, les diverses compagnies privées se feraient sans doute concurrence. On s'accommoderait encore de cet état de choses, ajoute-t-il, si la prime pouvait être fixée, pour chaque assuré, d'après son âge, son état de santé, son état civil, sa situation de famille, en un mot d'après les risques individuels. Mais cela n'est pas faisable, car en matière d'assurance sociale, le système de la prime uniforme s'impose. Or, avec ce système, les primes à verser par l'assuré d'une part et les prestations promises d'autre part ne sont pas d'égale valeur. En effet, l'assuré sain paie pour le malade, l'assuré célibataire pour l'assuré marié, l'assuré sans enfants pour celui qui en a. Suivant la nature de l'ef-

fectif assuré auprès des diverses sociétés, les charges de celles-ci accuseraient de grands écarts. Dans ces conditions, une assurance sociale obligatoire, dans laquelle l'assujéti a le libre choix de l'assureur, — quelques cantons ont établi ce système pour l'assurance mobilière, — offre de sérieux inconvénients, puisque le taux de la prime ne peut pas être proportionné au risque. De toute façon, il faudrait que les sociétés d'assurance convinssent de supporter les risques en commun. Il ne serait pas facile d'établir les stipulations d'un tel accord; à le supposer conclu, les destinées des sociétés finiraient par se trouver indissolublement liées. Le collège des directeurs fait valoir les mêmes objections contre le système qui consisterait à répartir l'effectif des assurés entre les diverses sociétés, par exemple d'après le domicile de l'assuré, critère le plus naturel. Mais une répartition opérée suivant ce critère se heurterait encore à une autre difficulté. En effet, les changements de domicile entraîneraient de fréquentes mutations et donneraient lieu à décomptes entre les diverses sociétés. Et si l'on posait pour règle que l'affiliation à une société demeure définitive, quant bien même l'assuré viendrait à changer de domicile, chaque société aurait bientôt des assurés disséminés dans toute la Suisse, de sorte que le système de la répartition par régions ne serait plus effectif. Le collège des directeurs estime, lui aussi, qu'une corporation de droit public — il s'agirait sans doute de la commune — devrait pourvoir au recouvrement des primes et prendre à sa charge celles qui seraient irrécouvrables. Or, les communes seraient en rapport et auraient à régler compte avec plusieurs compagnies d'assurance, ce qui ne manquerait pas de compliquer tout le mécanisme de l'œuvre. Aussi le collège des directeurs déclare-t-il que les compagnies privées pourraient coopérer à la mise en œuvre de l'assurance-vieillesse et survivants, si un organisme spécial était créé, soit sous la forme d'une société anonyme, soit sous la forme d'une coopérative. Il estime que les sociétés d'assurance seraient qualifiées pour le créer, vu l'expérience qu'elles ont acquise, leur organisation parachevée et l'outillage technique dont elles disposent. Les compagnies d'assurance auraient à constituer le capital social au moyen de leurs propres deniers. L'organisme limiterait ses opérations à l'assurance obligatoire; il serait placé sous la direction des sociétés privées. Il faudrait laisser aux sociétés la latitude nécessaire quant à l'organisation et à la gestion de l'établissement, en particulier quant à la fixation des primes et la formation des réserves. Mais le dividende afférent aux actions ou aux parts

sociales serait limité à 6 %. Tout boni qui excéderait le montant nécessaire pour payer ce dividende reviendrait à la Confédération, au compte de ses contributions en faveur de l'assurance sociale. L'organisme serait soumis à un contrôle particulièrement sévère; des obligations spéciales lui seraient imposées, notamment en ce qui concerne le placement des fonds. L'intérêt public serait ainsi sauvegardé. Si l'organisme passait plus tard aux mains de la Confédération, celle-ci aurait à rembourser aux sociétés d'assurance le capital engagé par elles.

Le collège des directeurs soulève enfin une question, celle de savoir sous quelles conditions un assujetti pourrait s'assurer auprès d'une société privée et être ainsi exonéré de l'obligation de s'affilier à l'organisme investi du monopole. Nous ne croyons pas que cette faculté puisse être accordée. Si on l'accordait, il se produirait forcément une sélection dans l'effectif des assurés et, selon toutes probabilités, seuls les risques élevés resteraient à la charge de l'organisme central. Le coût de l'assurance contre ces risques augmenterait considérablement et les nécessiteux seraient les premiers à en souffrir.

Que leurs résultats soient utilisés ou non pour de plus amples travaux, les négociations avec les compagnies d'assurance privées ont éminemment contribué à tirer au clair l'ensemble du problème, surtout sous son aspect financier et organique. C'est ainsi qu'elles ont fourni l'occasion de déterminer la quotité des primes et d'examiner les diverses solutions possibles. Bien que, dans sa majorité, le collège des directeurs ait fini par se déclarer disposé à envisager la mise en œuvre de l'assurance sociale avec le concours des compagnies d'assurance privées, il ressort cependant de toute sa lettre qu'il éprouve les plus grandes hésitations à ce sujet et donnerait la préférence à une autre solution. Une minorité semble avoir repoussé d'emblée l'idée d'un concours quelconque. Il est intéressant de voir la Conférence donner le conseil d'établir l'assurance-vieillesse et survivants sur le système de la répartition des charges annuelles et émettre de très sérieuses objections contre le libre choix de l'assureur. Le conseil donné est propre à faire abandonner l'idée de faire reposer l'assurance sur des bases strictement actuarielles; quant aux objections soulevées contre le libre choix de l'assureur, elles montrent combien il serait erroné de croire qu'un conglomérat d'institutions cantonales, de caisses de groupements professionnels, de caisses d'établissements industriels et commerciaux, etc., pût se charger, à son propre

compte, de l'assurance obligatoire des personnes qui y sont affiliées. Aux difficultés signalées par le collège des directeurs, viendraient encore s'ajouter celles du contrôle. En outre, ces divers organismes auraient peine à remplir les conditions qu'il faudrait leur imposer.

D'ailleurs, à en juger par le cours des négociations et la réponse du collège des directeurs, il est douteux que l'on puisse mettre en œuvre l'assurance avec le concours des compagnies privées. En effet, celles-ci, dont l'avis a pour nous la valeur d'une consultation d'experts, déclarent que, pour faire fonctionner une assurance à bon marché et d'une façon rationnelle, il faudrait créer un établissement privé qui fût investi d'un monopole. Donner à un organisme privé le monopole de l'assurance sociale se heurterait sans doute à une opposition encore plus forte que la résistance faite à l'idée d'un monopole fédéral. Les attributions dont devrait être revêtu une institution privée seraient à peu près les mêmes que celles d'un organisme public. En outre, confier à un établissement privé les réserves mathématiques d'une assurance sociale largement établie, n'irait pas sans offrir des inconvénients.

Le fonctionnement actuariel de l'assurance sociale n'étant pas possible avec le concours des compagnies, l'unique moyen de trouver une solution sur ce terrain consisterait à créer un organisme fédéral centralisé. Pour les raisons exposées par le collège des directeurs, cet organisme devrait opérer à l'exclusion de toute autre institution. Afin de remplir sa tâche avec le minimum de frais, il aurait, certes, à recourir aux bons offices de l'administration cantonale; néanmoins, il faudrait qu'il disposât lui-même d'un appareil administratif important. En outre, il aurait entre ses mains des réserves mathématiques se chiffrant par milliards de francs, ce qui ne laisserait pas — nous l'avons déjà dit — d'offrir un danger sérieux. Quant à permettre à l'assujetti de s'assurer auprès d'une compagnie privée qui entrerait en concurrence avec l'organisme fédéral, il ne pourrait pas en être question. Les sociétés d'assurance l'affirment elles-mêmes et en indiquent les motifs; leur témoignage est assurément irrécusable; nous pouvons les en croire.

Dans ces conditions, nous pensons qu'il faudra abandonner complètement l'idée de faire fonctionner l'assurance-vieillesse et survivants selon le système de la capitalisation ou selon tout autre système similaire.

VII. La mise en œuvre de l'assurance-vieillesse et survivants selon le système dit de répartition.

Vu les conditions particulières dans lesquelles débute et fonctionne une assurance obligatoire s'appliquant à toutes les classes de la population, le système dit de répartition dont nous avons parlé plus haut apparaît à beaucoup comme le mode qui permet le mieux d'en couvrir les charges et d'en réaliser l'équilibre financier. Une pareille assurance s'étend naturellement à un grand nombre de têtes et présente un effectif en quelque sorte constant; elle repose d'autre part sur le terrain du droit public. Cette double caractéristique milite en effet en faveur du système de la répartition. En présence de la nécessité de garantir une rente convenable même aux personnes qui auront dépassé l'âge normal d'entrée dans l'assurance quand l'institution commencera de fonctionner, le système de la capitalisation, c'est-à-dire le système qui consiste à couvrir les charges entièrement au moyen des capitaux accumulés, offre du reste les plus grandes difficultés. Pour constituer ces capitaux, il faudrait que soit les assurés eux-mêmes, soit l'Etat s'imposent des sacrifices très lourds. On en arrive donc à penser qu'il convient d'écarter ce système de la capitalisation et au contraire de répartir annuellement, dès l'abord, sur l'ensemble des cotisants, la charge entière causée par le service des prestations; on se bornerait à constituer un fonds de réserve et de compensation. Il n'y aurait donc, avec le système de la répartition, aucun déficit de début. En outre, l'institution déploierait toute son efficacité dès le commencement, sauf qu'il faudrait réduire dans une certaine mesure la quotité des rentes à verser aux assurés des plus vieilles classes d'âge à l'effet de constituer le fonds dont il est question ci-dessus. Enfin, on n'aurait pas à maintenir à côté d'elle un service d'assistance ou du moins on n'aurait à le maintenir que pendant peu de temps, dans le cas où l'on exclurait de l'assurance les personnes ayant dépassé l'âge de soixante-cinq ans au moment qui servira de point de départ, et encore ce service d'assistance se réduirait-il à peu de chose. Bref, avec le système que nous préconisons, on aurait en quelque sorte une institution où les jeunes paieraient pour les vieux et où les hommes encore en vie pourvoiraient à l'existence des veuves et des orphelins de ceux qui sont morts.

Mais il est clair aussi qu'un tel système, où les dépenses

d'un exercice doivent pour ainsi dire être entièrement couvertes dans l'année même, exige des sacrifices considérables. Les chiffres ci-après, tirés du recensement de 1920, en donneront une idée approximative. Tandis qu'il existe 870 000 personnes du sexe masculin âgées de 22 à 65 ans, il y en a 90 000 âgées de plus de 65 ans; en regard de 280 000 personnes célibataires du sexe féminin en âge d'être assujetties à l'assurance, il y en a 20 000 qui ont 65 ans ou plus et qui auraient droit ainsi à la rente. A ces deux catégories de personnes, au total 110 000, qui seraient bénéficiaires de la rente-vieillesse, viennent s'ajouter environ 150 000 veuves dont le mari était âgé de plus de 22 ans et 4000 groupes d'orphelins de père et de mère. L'allocation d'une rente de 100 francs seulement aux assujettis du sexe masculin, soit à leur veuve ou aux orphelins, représenterait environ une dépense de 24 millions et demi de francs au total ou de 28 francs par assujetti; l'allocation d'une rente-vieillesse de 100 francs aux femmes célibataires entraînerait une dépense de 2 millions de francs au total ou de 7 francs en moyenne par assujettie. Pour une rente de 400 francs la charge globale serait de 106 millions de francs et si l'on répartissait purement et simplement celle-ci entre tous les assurés, cela ferait une cotisation de 112 francs pour les hommes et de 28 francs pour les femmes. Au point de vue de la richesse nationale, on peut dire, comme nous l'avons déjà fait plus haut, que la charge n'est pas plus forte dans le système de la répartition que dans n'importe quel autre. Elle dépend du nombre des rentes à servir et de leur quotité, et qu'elle soit couverte en partie au moyen des cotisations courantes et en partie au moyen du produit de capitaux accumulés ou encore directement au moyen des revenus publics, cela revient en somme au même, collectivement parlant. Mais il ne faut pas oublier que si, dans le système de la répartition, la dépense d'un exercice finit au bout du compte par retomber sur la communauté, elle n'en doit pas moins être prise tout d'abord directement dans la bourse des cotisants. Or, pas plus avec le système de la répartition qu'avec tout autre, on ne pourra imposer à l'assujetti une contribution qui dépasse ses forces. Par conséquent, toutes conditions d'assurance étant d'ailleurs supposées égales, il ne saurait être question, dans ce système, de fixer pour une grande partie des assujettis la cotisation annuelle à plus de 30 à 35 francs. De ce fait, l'Etat devrait prendre à sa charge une dépense de 60 à 70 millions de francs par an, c'est-à-dire une dépense qu'il

n'est pas à même de supporter, aujourd'hui moins que jamais. Enfin, il faut dire que l'assurance, si elle était organisée suivant le système de la répartition et était ainsi privée de capitaux de couverture, devrait être gérée par l'Etat ou par une institution centralisée investie de la garantie de l'Etat. On voit par là que la mise en œuvre de l'assurance, malgré la simplification que ce système permet quant à l'organisation, rencontrera encore de sérieuses difficultés, notamment au point de vue financier.

Nous avons mis en lumière dans ce qui précède les nombreux obstacles, en partie difficilement surmontables, auxquels viendra se heurter l'œuvre projetée. Là ne peut pas s'arrêter notre tâche. Il est au contraire de notre devoir de rechercher les voies et moyens propres à écarter ces obstacles. Il importe en effet de sortir au plus vite de la phase des études et de la préparation pour entrer dans celle de la réalisation et des solutions positives, le but à atteindre étant de fonder une institution modeste et pourtant efficace. Pour cela, il ne faudra pas craindre de s'engager, si c'est nécessaire, dans des voies non encore envisagées jusqu'ici.

Le principe sur lequel repose en général l'assurance, c'est que le versement de la prime garantit d'une façon absolue à l'assuré l'obtention de la prestation correspondante, c'est-à-dire que l'assuré a droit à la prestation dès que le risque assuré vient à se réaliser. La stricte application de ce principe au service de prévoyance sociale qu'il s'agit d'instituer imposerait des sacrifices considérables tant aux particuliers qu'à la collectivité. Aussi convient-il d'examiner sérieusement si, pour alléger ces sacrifices et par là même faciliter la solution du problème, on ne devrait pas limiter quelque peu l'étendue du bénéfice de l'assurance; l'assurance-vieillesse et survivants se fonderait en principe sur le système de la répartition, c'est-à-dire que pour chaque exercice les dépenses seraient réparties entre tous les assujettis; en revanche, les rentes ne seraient pas versées dans tous les cas, mais seulement sous certaines conditions relatives à la situation économique de l'assuré ou de ses proches.

Nous avons montré plus haut que pour une grande partie de notre population le montant de la cotisation d'assurance-vieillesse et survivants ne pourrait pas dépasser 30 à 35 francs. D'un autre côté, nous avons fait voir qu'une rente-vieillesse ou une rente-survivants de 400 francs, bien que fort respectable en comparaison des prestations que servent les institutions du même genre fonctionnant chez nous ou

à l'étranger, représente un minimum au-dessous duquel on ne saurait descendre. Mais, cela étant, on aurait à compter, ainsi que nous l'avons déjà établi plus haut en prenant pour base approximative les chiffres du recensement de 1920, avec un excédent de dépenses de 60 à 70 millions de francs environ. Comme il n'est guère possible de fixer encore plus bas la quotité des prestations à attribuer aux assurés, on pourrait songer en première ligne à combler le déficit annuel en augmentant d'une part les cotisations et en faisant appel d'autre part à des subventions publiques, ou bien encore à le faire supporter entièrement à l'Etat. Or, nous avons déjà noté ci-dessus que la cotisation ne saurait être fixée plus haut que pour un nombre relativement faible d'assurés et encore sans dépasser une certaine mesure; elle ne pourrait en tout cas aller au-delà de ce que l'assuré devrait payer comme prime, dans une assurance fondée sur le système de la capitalisation, pour obtenir des prestations équivalentes. Un relèvement de la cotisation ne couvrirait ainsi, c'est certain, qu'une faible partie du déficit et le reste devrait être comblé par l'Etat ou éventuellement par les communes. Mais de cette façon la collectivité serait grevée d'une dépense que l'on peut qualifier d'excessive, surtout si l'on songe que l'Etat ou les communes auraient encore à répondre pour les assurés qui, par-ci par-là, ne pourraient pas payer leur cotisation, toute modique fût-elle. C'est pourquoi nous estimons que la cotisation doit être la même pour tous.

Dans ces conditions et ainsi que nous l'avons déjà dit, on est amené à rechercher une diminution des charges dans un système qui exclurait une certaine partie des cotisants du bénéfice de l'assurance. L'idée s'impose d'autant plus que tout en appliquant cette discrimination dans de modestes limites on obtiendrait déjà des économies appréciables. Ainsi on ne dispenserait pas la rente sans distinction à toutes les personnes qui ont atteint l'âge de 65 ans ou qui deviennent veuves ou orphelins; au contraire, les personnes appartenant aux classes aisées de la population et pour qui elle n'est pas un besoin, ne seraient pas admises à en bénéficier. Si l'on objecte que cela va à l'encontre du principe même de l'assurance, lequel veut que celui qui paie la prime reçoive la contre-prestation, nous répondrons que l'assurance sociale repose essentiellement sur la belle et généreuse idée de la solidarité des classes et qu'à cet égard on ne saurait la comparer à l'assurance privée. N'est-ce pas précisément la solidarité des classes que l'on voit s'exercer sur le terrain

de l'assurance, quand l'Etat et les communes s'imposent des sacrifices pour faciliter aux assurés peu aisés le paiement des primes ou pour leur procurer une rente un peu plus élevée, mieux en rapport avec leurs besoins? Si donc, par la force des circonstances, on est contraint d'abandonner le principe pur de l'assurance, la règle qui veut que celui qui paie la prime obtienne la contre-prestation, cesse d'avoir une valeur absolue, et alors il devient légitime, au nom de la solidarité sociale, d'instituer un système qui oblige les personnes appartenant aux classes aisées à cotiser comme les autres, mais qui ne les admette à bénéficier de la rente que si elles en ont effectivement besoin.

L'œuvre de l'assurance, en dépit de la discrimination que nous envisageons, garderait son utilité pour les personnes de condition aisée, puisque ces personnes recevraient pleinement et sans autre forme de procès les avantages prévus par la loi si, un jour, elles venaient à se trouver dans une situation économique précaire. Chacun serait donc assuré en quelque sorte sous la condition qu'au fait même ouvrant droit aux prestations (vieillesse ou décès) vînt s'ajouter un état de besoin justifiant l'octroi de celles-ci. Même ainsi conçue, l'œuvre à réaliser mettrait encore fortement à contribution la collectivité. La charge à assumer par l'Etat serait toutefois, nous reviendrons du reste là-dessus, bien moindre qu'avec le système pur de la répartition par exemple et correspondrait mieux à sa capacité financière, sans pour autant que le cercle des bénéficiaires dût être sensiblement restreint.

En vue de faciliter l'équilibre financier de l'œuvre projetée, nous présumons qu'à côté de l'Etat et des assujettis, les employeurs seraient appelés eux aussi, pour ce qui concerne les salariés, à participer dans une certaine mesure aux charges de l'assurance. Il n'est en effet que juste de leur demander un sacrifice en faveur des travailleurs qui usent leurs forces à leur service. Toutefois, l'équité et la prudence commandent de maintenir dans des limites très modestes les contributions qu'ils auront à fournir. Nous l'avons déjà fait remarquer au début de notre exposé: pour passé que soit le point culminant de la crise économique, nous ne sommes pas encore hors de difficultés et il convient dès lors d'user de la plus grande prudence quand il s'agit d'imposer de nouvelles charges à la production. Une trop large mise à contribution des employeurs ne manquerait pas de provoquer une vive résistance de leur part. Nous croyons ce-

pendant que leur participation, même réduite de telle sorte que chacun d'eux pris individuellement en sente à peine le poids, procurerait un appoint important qui permettrait d'établir plus facilement l'équilibre financier de l'œuvre. Dans notre hypothèse, l'obligation de contribuer s'appliquerait du reste à tous les employeurs, quelle que fût leur condition ou leur profession, c'est-à-dire aussi bien aux personnes employant dans leur exploitation des ouvriers ou des « employés » qu'aux personnes employant dans leur ménage des domestiques; quant au taux de la contribution, il ne dépasserait pas le modeste chiffre de un franc par mois et par salarié.

Sur la base de ces données, l'équilibre financier de l'œuvre s'établirait comme nous allons le dire.

Tous les citoyens suisses âgés de 22 à 65 ans, astreints à l'assurance, auraient à verser une cotisation annuelle de 32 francs et les personnes célibataires du sexe féminin se trouvant dans les mêmes limites d'âge, de 10 francs. En outre, les employeurs — ce que nous disons quant à ce point ne préjuge rien et reste sujet à révision — seraient tenus de payer une contribution de un franc par mois pour chacun de leurs employés, ouvriers ou domestiques, soit de 12 francs par an. Posé que l'on dispense les prestations à tous les assurés, à raison d'une rente de vieillesse de 400 francs pour les hommes et pour les femmes célibataires qui serait acquise à partir de 65 ans, et d'une rente de survie du même montant pour les veuves des assurés ou, après le décès des deux époux, pour les orphelins âgés de moins de dix-huit ans (avec le maximum de la rente quand il y a trois orphelins), le budget, établi sur la base du recensement de 1920, se présenterait ainsi qu'il suit:

	Millions de francs
<i>Recettes:</i> Cotisations des assujettis du sexe masculin	28
Cotisations des assujettis du sexe féminin	3
Contributions des employeurs	14
Total	<u>45</u>
<i>Dépenses:</i> Rentes-vieillesse des hommes	36
Rentes-vieillesse des femmes célibataires	8
Rentes de veuves	60
Rentes d'orphelins	2
Frais d'administration (pour mémoire)	—
Total	<u>106</u>

L'écart entre les dépenses et les recettes monterait ainsi à 61 millions de francs. Comme nous l'avons déjà dit, on pourrait le ramener à une somme supportable en restreignant dans une modeste mesure le cercle des bénéficiaires de l'assurance. C'est à la loi d'exécution qu'il appartiendrait d'établir à cet égard la discrimination voulue, suivant un certain degré de revenu et de fortune. Les deux hypothèses suivantes montrent le résultat que l'on pourrait obtenir par ce moyen: si l'on excluait du bénéfice de l'assurance un tiers des vieillards et survivants entrant en ligne de compte, l'écart entre les dépenses et les recettes se trouverait réduit à 25 millions 600 mille francs, somme qui devrait être couverte par la Confédération d'un côté et par les cantons de l'autre; si l'on ne dispensait les rentes de vieillesse qu'aux deux tiers et les rentes de survie qu'aux trois quarts des personnes qui devraient normalement les recevoir, la contribution à fournir par la Confédération et par les cantons s'élèverait à 32 millions 600 mille francs. A cette dépense viendrait s'ajouter la charge des cotisations irrecevables, charge qui, vu la modicité de la cotisation, ne dépasserait cependant pas le 10% du recouvrement total, soit la somme de 3 millions de francs environ.

En examinant sous toutes ses faces la solution que nous proposons, on voit qu'elle présente l'avantage d'une grande simplicité non seulement pour ce qui est de l'assiette financière et du mécanisme en général, mais encore et plus particulièrement quant à l'organisation. Comme il n'y a pas d'autre moyen de garantir les prestations qu'il s'agit de dispenser aux assurés, l'Etat devra naturellement prendre en mains l'institution dans l'essentiel. En revanche, telle que nous la concevons, l'œuvre est réalisable sans qu'il faille établir un organisme spécial d'assurance; cela est d'autant moins nécessaire que le fait qui ouvre droit à l'avantage assuré — décès ou âge déterminé — est très facilement constatable et sans ambiguïté possible au moyen des actes de l'état-civil, et qu'il n'y aura pas lieu à enquêtes et décisions contentieuses comme c'est le cas pour l'assurance contre les accidents et comme il en serait aussi dans une certaine mesure pour l'assurance-invalidité. Il s'ensuit que le service proprement dit pourra être confié aux cantons et aux communes; la Confédération se bornerait à exercer le contrôle. Il ne saurait être question d'attribuer un rôle direct d'administration à la Confédération, pour cette seule raison déjà qu'elle ne dispose pas des organismes locaux sur

lesquels reposera en première ligne le fonctionnement de l'institution. Tout au plus conviendra-t-il de voir si les bureaux de poste ne devraient pas être appelés à prêter leur concours aux communes et aux cantons.

Bien que le soin de régler l'organisation dans ses détails doive être laissé à la loi d'exécution, nous pouvons d'ores et déjà indiquer comment nous la concevons en gros. Chaque canton aurait à dresser et à tenir l'état des personnes astreintes à cotisation et des personnes ayant droit à la rente qui sont domiciliées sur son territoire, à faire percevoir les cotisations et à faire payer les rentes par une caisse cantonale; en ce qui concerne le paiement des rentes, il n'y aurait pas à rechercher où les cotisations ont été versées précédemment. Afin qu'on pût tenir compte notamment de la différence des conditions entre la ville et la campagne, les cantons auraient la faculté de fixer la cotisation plus ou moins haut dans certaines limites déterminées et de relever ou d'abaisser la rente en conséquence. Notre population se déplace beaucoup, il est vrai, mais les déplacements se compensent en somme assez bien d'un canton à l'autre; la Confédération verserait du reste des subventions spéciales aux cantons qui se trouveraient désavantagés par le fait de l'immigration.

La simplicité du mécanisme de l'institution aura pour corollaire la simplicité du contrôle à exercer par la Confédération. A part ce contrôle, l'administration fédérale n'aura guère pour tâche que de verser, sur présentation des pièces justificatives voulues, les subventions garanties aux cantons. Il va de soi que les organismes qu'elle possède déjà pourront assumer la besogne à accomplir; on n'aura pas ainsi à créer de nouveaux rouages.

Nous ne nous cachons nullement que la solution projetée n'est pas parfaite. Elle sera critiquée notamment à cause de la modicité de la rente prévue et à cause aussi de la discrimination en vertu de laquelle toute une catégorie de personnes ne seront pas admises à recevoir les prestations de l'assurance. En ce qui concerne le montant de la rente, nous avons déjà montré que ce que nous proposons est en somme à la hauteur des avantages offerts par les institutions de l'espèce qui fonctionnent ailleurs, et représente une prestation fort respectable, surtout si l'on songe au bienfait que les veuves et les orphelins retireront de l'assurance. Certes, il ne serait pas impossible de fixer les rentes plus haut, mais on a vu par les données que nous avons fournies qu'un surplus de rente de 100 francs seulement,

étant donnée l'étendue du risque à couvrir, exigerait déjà une dépense considérable. Quant à la discrimination ayant pour objet d'exclure du bénéfice de l'assurance les personnes qui ne seraient pas en état de besoin quand le fait ouvrant droit à la rente viendra à se produire, nous reconnaissons sans ambages que c'est une chose théoriquement discutable. Elle va en effet dans une certaine mesure à l'encontre du principe même de l'assurance, qui veut que tout assuré reçoive, le cas échéant, la contre-prestation promise. A n'en pas douter, il serait préférable que quiconque cotise fût admis à recevoir la rente, mais cela coûterait 28 à 35 millions de francs de plus annuellement. Nous avons déjà fait ressortir la nécessité de rester dans des limites modestes quant à la cotisation à imposer aux assurés, sous peine de transformer en pénible fardeau ce qui devrait être pour eux un bienfait. Le surcroît de charge avec lequel il faudrait compter si l'on voulait dispenser la rente à chacun, devrait donc être réparti entre les assurés et les employeurs d'un côté et entre la Confédération et les cantons de l'autre.

A supposer que le tiers seulement de ce surcroît de charge, soit 9 à 12 millions de francs, fût rejeté sur les assurés, la cotisation annuelle à percevoir de ceux-ci atteindrait la somme de 40 à 47 francs, c'est-à-dire un montant que beaucoup d'entre eux ne seraient pas en état de payer. Les deux autres tiers pèseraient de même fort lourdement sur les employeurs ainsi que sur la Confédération et les cantons, et à cet égard également, les plus graves objections peuvent être soulevées. La discrimination envisagée résout au contraire la difficulté, puisqu'elle permet, même appliquée dans une mesure relativement insignifiante et la rente étant supposée fixée à 400 francs, de réaliser une importante économie, laquelle a pour effet à son tour d'alléger très sensiblement la charge des assujettis. D'un autre côté, il ne faut pas oublier que dans toute assurance sociale doit s'affirmer la solidarité des classes. Si donc l'on voulait que dans une institution comme celle qui nous occupe ici, tous les assurés fussent admis à bénéficier de plein droit de la prestation promise, il faudrait que cette solidarité se manifestât d'une autre manière, soit par une certaine dégression de la rente, soit par une certaine progression des primes. Mais, comme nous l'avons déjà exposé, cela compliquerait le service. Dans ces conditions il nous paraît préférable que le principe de la solidarité des classes trouve sa réalisation sous la forme que nous avons envisagée, c'est-

à-dire que l'individu aisé soit appelé à cotiser dans la même mesure que les autres, sans avoir le droit cependant de jouir de la rente s'il ne se trouve pas en état de besoin quand le moment est venu de la toucher. A notre avis, il vaut mieux du reste pour l'individu aisé n'avoir à payer annuellement qu'une petite cotisation et n'être assuré que pour le cas de besoin, plutôt que d'être tenu de payer pendant de longues années une cotisation sensiblement plus importante qui lui apportera un avantage sans grande utilité pour lui. Bref, la discrimination proposée donnera satisfaction, sous une forme simple et juste, à ceux qui demandent que les classes possédantes soient appelées à faire une partie des frais de l'assurance sociale.

Nous nous résumons: Quiconque reste sur le terrain des réalités économiques se sera laissé convaincre par notre exposé que l'œuvre de prévoyance sociale à instituer en faveur de nos vieillards, de nos veuves et de nos orphelins, toute modeste fût-elle, ne pourra se réaliser sans de très grosses dépenses. Si l'on considère en outre que, vu les conditions d'existence en général assez difficiles de notre population, il ne sera possible de demander aux assujettis que de modiques cotisations, et que nos finances publiques, étant donnée la situation où elles se trouvent à l'heure actuelle, ne pourront non plus être mises à contribution que d'une façon modérée, car en agissant autrement on compromettrait gravement le crédit de l'Etat et par contre-coup toute notre économie nationale, il faut bien convenir qu'il est nécessaire de se limiter. On acceptera donc que l'institution à réaliser se restreigne à ce qui est absolument indispensable comme branches d'assurance et comme prestations et l'on acceptera aussi que les classes aisées de la population soient appelées à fournir leur tribut à l'œuvre de solidarité et d'entre-aide sociale, en consentant à cotiser, mais en renonçant aux avantages auxquels la cotisation donne normalement droit.

VIII. La question du service provisoire d'allocations gratuites de vieillesse.

Les difficultés de réaliser l'œuvre envisagée firent naître l'idée d'insérer dans le projet de revision constitutionnelle une disposition transitoire qui eût autorisé la Confédération à allouer provisoirement aux vieillards nécessiteux de natio-

nalité suisse, hommes et femmes, de modestes allocations gratuites. Emanant de la Conférence des inspecteurs suisses de l'assistance publique, cette idée s'inspirait du désir d'aboutir à un résultat pratique dans un avenir rapproché : les allocations gratuites eussent été versées après l'adoption du nouvel article constitutionnel jusqu'à l'entrée en vigueur d'une loi sur l'assurance.

Pour justifier le vœu, on faisait valoir que même sous le régime d'une loi concernant l'assurance-vieillesse, il faudrait accorder de modiques allocations gratuites aux personnes trop âgées pour être incorporées dans l'assurance. Or, en adoptant la disposition transitoire, on ne ferait, disait-on, qu'anticiper sur une mesure qui sera certainement prise. Par l'organe de sa commission chargée d'étudier la question des assurances sociales, la Société suisse d'utilité publique adressa, le 8 mars 1921, à la commission du Conseil des Etats saisi du projet de révision constitutionnelle, un mémoire demandant à la Confédération de mettre chaque année à la disposition des cantons une somme de 10 millions de francs pour le service des allocations gratuites de vieillesse. Le Conseil fédéral eût déterminé le mode de répartition de cette somme entre les cantons et fixé les principes à appliquer par ceux-ci dans l'emploi de leur quote-part. Ainsi que cela ressort des motifs avancés dans le mémoire, la proposition dont il s'agit était présentée pour le cas où l'assurance ne pourrait être réalisée que dans plusieurs années. Cette proposition tendait à l'octroi d'allocations annuelles de 300 à 400 francs aux vieillards indigents de nationalité suisse, hommes et femmes. D'accord avec nous, la commission du Conseil des Etats n'entra d'abord pas dans ces vues. Le 1^{er} juin 1921, elle prononça à l'unanimité qu'au lieu d'instituer un service provisoire d'allocations gratuites de vieillesse, il vaudrait mieux stipuler expressément dans l'article constitutionnel que la branche assurance-vieillesse serait introduite avant toute autre. Dans la suite, la commission changea d'avis et décida de soumettre la question à l'examen du Conseil fédéral. Tout en reconnaissant que nombre de vieillards, hommes et femmes, se trouvaient dans le dénuement, — les recherches faites dans l'intervalle par l'administration fédérale des contributions l'avaient établi, — nous crûmes cependant devoir, pour des raisons de principe, nous opposer au système des allocations gratuites de vieillesse. Dans la lettre que nous adressâmes, le 1^{er} septembre 1922, à la commission du Conseil des Etats pour lui faire connaître notre point de vue, nous insistions sur le fait que ce système serait de nature à entraver considérablement

l'introduction d'une assurance, qui demanderait une partie de ses ressources aux intéressés eux-mêmes et, dès lors, serait infiniment préférable au système dont il s'agit, puisqu'elle remplirait un rôle éducatif, en développant le sens de l'épargne. Nous faisons valoir aussi que la situation financière de la Confédération nous commandait la circonspection dans l'emploi des deniers publics. Se rangeant à notre manière de voir et à celle de la majorité de sa commission, le Conseil des Etats rejeta, dans sa session de décembre 1922, une proposition de M. Schoepfer, tendant à ce que la Confédération prélevât sur le produit de l'imposition du tabac une somme annuelle de 10 millions de francs pour la consacrer au service d'allocations en faveur des vieillards nécessiteux de nationalité suisse, hommes et femmes, âgés de plus de 70 ans et non secourus par l'assistance publique.

La question des allocations provisoires de vieillesse fut reprise par la commission du Conseil national saisie du projet de revision constitutionnelle. Diverses propositions au sujet de la mise en œuvre du système envisagé furent soumises à l'examen du Conseil fédéral. Dans un rapport que nous avons adressé, le 9 novembre 1923, à ladite commission et dans lequel est étudiée toute la question des assurances, nous avons insisté derechef sur le fait que tout système d'allocations gratuites, quelle qu'en fût la forme, compromettrait la réalisation du but principal du projet de revision constitutionnelle, c'est-à-dire l'introduction de l'assurance. Après un examen approfondi du problème, la commission décida, dans sa séance du 20 novembre 1923, d'éliminer des délibérations concernant ce projet la question des allocations gratuites de vieillesse. La commission émit toutefois le vœu que le Conseil fédéral envisageât des mesures pour venir en aide aux vieillards nécessiteux jusqu'à l'entrée en vigueur de l'assurance-vieillesse. Elle décida en outre de prier la commission du Conseil national saisie du projet de loi sur l'assistance-chômage d'y inscrire un article instituant une prévoyance spéciale en faveur des chômeurs ne pouvant plus trouver de travail à cause de leur âge avancé.

Dans sa séance du 27 mars 1924, le Conseil national adopta un « postulat » de M. Maechler, qui invitait le Conseil fédéral à présenter un rapport sur la question de savoir comment, en attendant l'introduction de l'assurance-vieillesse, la Confédération pourrait, avec le concours des cantons et des sociétés philanthropiques, secourir les vieillards de nationalité suisse, hommes et femmes, qui sont dans le besoin et méritent qu'on leur vienne en aide.

De fait, des motifs très sérieux militent contre l'idée de combiner avec le projet d'article constitutionnel la création d'un service d'allocations de vieillesse, lequel fonctionnerait jusqu'à la réalisation de l'assurance. Quand bien même ce service ne serait institué qu'à titre provisoire, on s'engagerait, en le créant, dans une voie qui ne serait pas la bonne. Si modeste qu'il fût au début de son existence, il éveillerait des appétits. Le premier pas étant fait, on en tenterait un deuxième et le service se développerait. Dès qu'il aurait acquis une certaine importance, il serait extrêmement difficile de lui substituer une institution qui, reposant sur le principe de l'assurance, demande une partie de ses ressources aux bénéficiaires eux-mêmes. On peut présumer qu'en fin de compte la Suisse serait dotée d'un système de prévoyance-vieillesse qui empêcherait pour longtemps la réalisation d'une prévoyance-survivants judicieusement établie. En effet, les sommes considérables que l'Etat aurait à verser pour le service des allocations de vieillesse le mettraient dans l'impossibilité de contribuer financièrement à une œuvre de prévoyance-survivants. Celle-ci devant d'ailleurs revêtir la forme de l'assurance ou d'une institution similaire, il faudrait lui donner une organisation autre que celle du service des allocations gratuites de vieillesse. Pour avoir voulu mettre rapidement au bénéfice de la prévoyance une seule catégorie de personnes, on en sacrifierait une autre, à tout le moins aussi intéressante du point de vue social.

Au début, il était question d'instituer l'aide provisoire à la vieillesse par une disposition formelle de la Constitution. Cette voie se fût imposée, vu la portée qu'aurait eue l'institution envisagée. L'exécution aurait dû être réglée par un arrêté des Chambres. Aussi la nouvelle institution n'aurait-elle pas pu être mise en œuvre immédiatement après l'adoption de l'article constitutionnel par le peuple et les cantons. En effet, la préparation d'un projet d'arrêté d'exécution et la discussion parlementaire de ce projet eussent exigé un certain temps. Or, le système que nous préconisons dans le présent rapport quant à l'organisation et au fonctionnement de l'assurance nous paraît être de nature à faciliter et à hâter l'application de l'article constitutionnel relatif à celle-ci. Si, le moment venu, les Chambres se rallient à ce système, on peut présumer qu'elles mettront rapidement sur pied la loi d'exécution. Abstraction faite des raisons sérieuses qui militent contre la création d'un service provisoire d'allocations gratuites de vieillesse, celui-ci ne pourrait être institué que par une loi fédérale ou par un arrêté des Chambres et cela

ne serait pas fait pour hâter l'avènement du jour à partir duquel des secours effectifs pourront être réellement dispensés aux vieillards.

Si donc, pour ne pas entraver ou même empêcher la réalisation d'une assurance-vieillesse et survivants, il est expédient de renoncer à lier à la revision constitutionnelle la question d'un service provisoire d'allocations gratuites aux vieillards nécessiteux, il importe cependant de prendre en sérieuse considération l'idée de leur accorder, jusqu'à la mise en vigueur d'une loi sur l'assurance, de modiques secours prélevés sur les ressources de la Confédération. Ces secours pourraient être fournis, le cas échéant, avec l'appui des cantons, sous forme de subventions en faveur d'institutions d'utilité publique, telles que le Fonds pour la vieillesse, ce qui mettrait ces institutions en état de développer leur bienfaisante activité. Comme leur octroi reposerait uniquement sur le pouvoir général qui appartient à la Confédération en matière de subventions, ils devraient évidemment rester dans de très modestes limites; en revanche, ils pourraient être fournis dans un avenir rapproché et seraient d'une précieuse utilité durant le laps de temps — il s'agira tout au moins de quelques années — qui s'écoulera jusqu'à l'entrée en vigueur de l'assurance-vieillesse et survivants. C'est dans ce sens que nous examinerons prochainement, avec les cantons, comment pourrait être réalisée l'idée dont s'inspire le « postulat » de M. Maechler.

IX. L'équilibre financier du projet.

Pour déterminer les charges que l'assurance imposera à la Confédération et aux cantons, il faut évidemment tabler sur un projet bien défini. Celui dont nous avons tracé les grandes lignes nous paraît réalisable; tout en laissant pleine liberté quant aux détails d'exécution, il pourrait, selon nous, servir de base à la loi d'application. Certes, l'article constitutionnel permet d'autres solutions et n'oblige pas le législateur à s'en tenir définitivement au système que nous avons exposé. Nous croyons avoir démontré quant à nous qu'en restant dans de sages limites, il est possible de réaliser une assurance-vieillesse et survivants, à condition que les cantons et les communes se chargent de la gestion des caisses, pourvoient en particulier à l'encaissement des cotisations et au paiement des rentes, prennent à leurs charges les cotisations irrecouvrables, et à condition aussi que la Confédération et

les cantons fournissent des contributions que l'on peut évaluer en tout à une somme de 28 à 35 millions de francs par an. Sans vouloir nous prononcer dès maintenant sur la répartition exacte de ces dépenses, nous présumons que la Confédération aurait à faire un sacrifice annuel d'environ 22 à 25 millions, tandis que la somme à la charge des cantons et des communes s'élèverait à un total de 6 à 10 millions de francs.

Comment la Confédération se procurerait-elle les ressources nécessaires ?

Dans notre message du 21 juin 1919, nous proposons de faire entrer dans le projet de revision constitutionnelle des dispositions destinées à assurer son équilibre financier. Les Chambres ont éliminé de ces dispositions l'imposition de la bière. Quant à l'imposition du tabac, qui était prévue à l'art. 41^{ter}, nous avons décidé, avec votre assentiment, de la réaliser au moyen des droits de douane. Un nouvel article constitutionnel n'est pas nécessaire à cet effet; les articles 28 et 29 actuels serviraient de base à une loi portant perception de ces droits. Nous croyons donc pouvoir renoncer à introduire dans la Constitution une disposition visant spécialement l'imposition du tabac.

L'article 41^{quater} relatif au prélèvement d'un impôt sur les masses successorales, sur les parts héréditaires et sur les donations a subi diverses transformations. Dans sa forme primitive, l'article dont il s'agit attribuait à la Confédération le droit de légiférer dans ce domaine. Amendée, la disposition porte actuellement que les cantons perçoivent sur les successions et les legs une taxe dont le produit contribuerait à couvrir la part de la Confédération aux frais des assurances sociales. Mais dans l'une et l'autre forme, elle a suscité une vive opposition. Aujourd'hui, on est généralement d'avis que le produit de tout impôt sur les successions doit revenir intégralement aux cantons et qu'étant donné l'état de l'opinion publique, tout projet visant à la perception d'un impôt successoral quelconque au profit de la Confédération n'aurait aucune chance d'aboutir. On peut le regretter, mais on n'y saurait rien changer. En ajoutant une telle disposition à l'article portant introduction des assurances, on compromettrait irrémédiablement le projet tout entier. Aussi ne reste-t-il qu'à renoncer pour le moment aux dispositions de l'article 41^{quater}, c'est-à-dire à la perception d'un impôt successoral dont le produit reviendrait à la Confédération.

L'article 42, 2^e al., du projet, d'après lequel la Confédéra-

tion aurait dû affecter aux assurances sociales les recettes provenant de l'imposition de denrées non indispensables (le produit des droits de douane étant excepté) et de l'impôt sur les masses successorales, sur les parts héréditaires et sur les donations, fut rejeté par le Conseil national et ne fut pas repris par le Conseil des Etats. Il serait dès lors parfaitement inutile de revenir sur cette disposition.

Dans la situation actuelle, les articles concernant l'équilibre financier du projet sont donc devenus sans objet pour une part et doivent être abandonnés pour l'autre. Ce n'est pas de gaité de cœur que nous le constatons. La renonciation est nécessaire si l'on ne veut pas entraver l'adoption du projet d'article constitutionnel portant introduction de l'assurance, projet que nous vous soumettons aujourd'hui dans une forme un peu modifiée.

L'année dernière, les recettes et dépenses de la Confédération se sont rapprochées de l'équilibre. Néanmoins, le compte d'Etat pour l'année 1924 accusera encore un notable déficit et on ne peut dire dès maintenant avec certitude s'il sera possible d'empêcher un excédent de dépenses pour l'exercice 1925. Une chose est certaine, c'est que pour faire face à ses dépenses actuelles, la Confédération ne saurait se passer d'aucune des ressources dont elle dispose aujourd'hui. Elle se trouve donc dans l'impossibilité d'assumer de nouvelles charges, tant qu'elle ne possédera pas de nouveaux revenus. Une institution telle que l'assurance-invalidité et survivants ne saurait être abandonnée au hasard; son existence doit être garantie; les fonds qui lui sont nécessaires doivent provenir de recettes certaines et non d'un appel au crédit. Il ne serait pas de bonne politique de vouloir faire œuvre sociale au moyen d'argent emprunté.

D'autre part, notons que la mise en œuvre des assurances, dans le cadre restreint que nous envisageons, imposera des sacrifices moindres que ceux auxquels il aurait fallu consentir, si les assurances avaient été réalisées selon le plan conçu précédemment. Aussi les difficultés d'établir l'équilibre financier seront-elles notablement atténuées.

Dans notre message du 21 juin 1919, nous avions proposé, pour faire face aux dépenses, d'établir des impôts de consommation et d'imposer la fortune (impôt successoral). L'impôt successoral devant être considéré comme irréalisable, il semble bien qu'il faille abandonner l'idée de puiser à deux sources différentes les moyens nécessaires. Les cantons revendiquent pour eux seuls tout ce qui touche à l'impôt sur la

fortune et le revenu et nous ne voyons pas comment il serait possible à la Confédération de créer un nouvel impôt à côté de l'impôt de guerre qui sera perçu jusqu'en 1934 environ. Nous estimons que la solution acceptable consiste à étendre l'imposition des boissons distillées. Cette mesure fiscale procurerait des recettes importantes, dont une partie pourrait être abandonnée aux cantons, ainsi que le prévoyait déjà le projet de revision des dispositions constitutionnelles relatives aux boissons distillées, rejeté par le peuple le 3 juin 1923. D'après les calculs établis par le département fédéral des finances, le moyen dont il s'agit fournirait des recettes assez élevées pour faire face aux dépenses que l'assurance-vieillesse et survivants imposerait à la Confédération et pour verser aux cantons des sommes qui les mettraient en état d'améliorer leur situation financière et de supporter leur quote-part des frais de l'assurance. D'ailleurs, la situation difficile dans laquelle se trouve la régie des alcools, qui n'arrive plus, avec le système actuel, à se suffire à elle-même, exige impérieusement de nouvelles mesures législatives concernant l'imposition des boissons distillées. A cet égard, nous avons l'intention de vous saisir prochainement d'un projet d'article constitutionnel.

Si désireux que nous soyons de le voir adopter sans retard, puisqu'il créerait une source de revenu appropriée et suffisante pour subvenir aux dépenses à assumer par la Confédération du fait de l'assurance-vieillesse et survivants, nous croyons cependant devoir nous abstenir de lier cette nouvelle proposition à l'article constitutionnel sur les assurances et de soumettre les deux choses au verdict populaire sous la forme d'un seul et même arrêté.

Les expériences faites jusqu'à maintenant montrent combien il est difficile de réunir des objets de nature différente dans un seul et même projet de revision partielle de la constitution. Ce système peut offrir des avantages, mais en y recourant, on risque de voir ceux qui ne sont hostiles qu'à l'un des objets en cause repousser le projet tout entier. Aussi est-il sage, selon nous, d'appeler le peuple à se prononcer séparément sur la question de l'assurance et sur celle de l'imposition des boissons distillées. De toute façon, il y aurait des inconvénients à combiner le projet concernant l'assurance avec de nouvelles propositions sur son équilibre financier. En liant les deux questions, on soulèverait de vives discussions — le premier projet du Conseil fédéral l'a prouvé — et on retarderait encore l'introduction de l'assurance. Or, il est désirable qu'une décision à ce sujet intervienne le plus

tôt possible, notamment en raison du fait que l'initiative Rothenberger est encore en suspens.

Tout en estimant que les deux questions doivent être tranchées séparément et par les Chambres et par le peuple, il faut cependant qu'il y ait entre elles une certaine connexité. C'est pourquoi l'article que nous soumettons à vos délibérations contient une disposition à teneur de laquelle l'assurance-vieillesse et survivants sera introduite dès que les ressources financières de la Confédération le permettront. Tout retard injustifié doit en effet être évité et il est bon que l'article constitutionnel laisse entendre que l'équilibre financier du projet doit être rapidement réalisé. Nous désirons même donner une précision à cet égard, en insérant dans notre projet une disposition aux termes de laquelle les recettes que pourra procurer à la Confédération une extension de l'imposition des boissons distillées seront affectées à l'assurance-vieillesse et à l'assurance des survivants. Cette disposition, qui prescrit d'avance la destination de recettes que la constitution n'a pas encore créées, suscitera peut-être des critiques; nous la jugeons néanmoins admissible et opportune. Elle marque clairement, par une formule concrète, notre volonté de réaliser les assurances dans le cadre envisagé. Mais il restera à accomplir un acte, c'est-à-dire à adopter un nouvel article constitutionnel sur l'imposition des boissons distillées. Accepter le projet portant introduction des assurances ne suffira donc pas; encore faudra-t-il que la volonté de réaliser ces assurances se traduise par la création des ressources nécessaires.

Au vu de ce qui précède, il convient d'éliminer du projet précédent les dispositions concernant l'équilibre financier, soit les articles 41^{er} et 41^{quater}, ainsi que le deuxième paragraphe de l'article 42. En revanche, on apporterait à l'article 34^{ter} l'addition dont nous venons de parler.

X. La rédaction de l'article constitutionnel sur l'assurance.

Le premier projet dont nous avons saisi le parlement a déjà été discuté par les deux Chambres. Mais le texte issu des délibérations de l'une et de l'autre accuse des divergences assez importantes. Aussi estimons-nous encore possible d'y apporter les modifications que les circonstances justifient. Ces modifications sont conformes aux vues exposées dans le

présent rapport. Les dernières décisions du Conseil des Etats — on en trouve la teneur textuelle à l'annexe I — servent de point de départ aux explications données ci-après.

Le titre du projet doit être modifié conformément à ce que nous avons exposé. Nous proposons de le libeller comme suit : Arrêté fédéral portant addition à la constitution fédérale du 29 mai 1874 d'un article 34^{quater} qui attribue à la Confédération le droit de légiférer en matière d'assurance-vieillesse et survivants.

Article 34^{quater}. Au *paragraphe premier*, la mention de l'assurance-invalidité serait supprimée, pour les motifs que nous avons exposés.

La *deuxième paragraphe* serait repris tel quel. Cette disposition permet de déclarer l'assurance obligatoire pour l'ensemble de la population ou pour des catégories déterminées de personnes. Adoptée par les deux Conseils, elle a une certaine élasticité. Quand bien même une assurance obligatoire générale nous paraît désirable, nous ne voudrions pas que l'article constitutionnel ne permit que cette seule solution.

D'après le *troisième paragraphe* inséré dans le projet par le Conseil des Etats, l'assurance-vieillesse devait être instituée avant les deux autres branches (invalidité et survivants), lesquelles auraient pu être réalisées ensuite, soit simultanément, soit successivement. Nous supprimons cette disposition, puisque nous proposons d'abandonner l'assurance-invalidité et de combiner l'assurance-vieillesse avec l'assurance des survivants.

Quatrième paragraphe. Il est ainsi conçu : « Ces assurances (vieillesse et survivants) seront réalisées avec le concours des cantons; on pourra faire appel à celui des caisses d'assurance publiques ou privées. » Cette disposition ayant été adoptée par les deux Conseils, nous ne proposerons pas de la modifier. Qu'il nous soit cependant permis de dire qu'à notre avis le rôle des cantons sera peut-être plus important et plus en vue qu'on ne le pensait au début. Il n'est pas impossible, par exemple, qu'ils soient appelés à créer eux-mêmes des caisses d'assurance. D'autre part, le concours des caisses privées paraît problématique. Toutefois, la disposition du paragraphe 4 permet, dans sa teneur actuelle, la solution que nous considérons; pour prévenir toutes complications, nous ne reviendrons pas sur ce point. Si les Chambres désiraient donner à la disposition dont il s'agit une rédaction qui fût mieux ajustée au nouveau projet et soulignât

notamment le rôle dévolu aux cantons, nous n'aurions aucune objection à soulever.

Le *paragraphe 5* de la décision du Conseil des Etats a trait aux ressources à créer pour réaliser l'assurance. A ce sujet, nous avons à proposer diverses modifications. Bien entendu, nous maintenons le principe d'après lequel les contributions de la Confédération doivent être limitées à une fraction de la charge globale de l'assurance; mais pour tenir compte d'un courant qui s'est manifesté dans la commission du Conseil national notamment et afin de ne pas restreindre plus qu'il ne le faut la latitude nécessaire du législateur, nous consentirions à porter le maximum de la part de la Confédération et des cantons au total des dépenses à la moitié au lieu du tiers. Non pas que la Confédération soit tenue de supporter la moitié des charges, mais la disposition veut dire que la moitié *au moins* des ressources doit être fournie par les cotisations des intéressés, spécialement par celles des assurés. Nous proposons donc de libeller le paragraphe 4 comme suit: « Les contributions de la Confédération et des cantons ne peuvent s'élever en tout à plus de la moitié de la charge globale de l'assurance. »

Nous désirons ajouter à notre nouveau projet d'article constitutionnel un paragraphe 5, dont la première disposition porte que les deux branches d'assurance seront introduites simultanément, dès que les ressources financières de la Confédération le permettront.

Les motifs qui nous amènent à envisager l'introduction simultanée ont déjà été exposés. En déclarant que les deux branches d'assurance seront réalisées dès que la situation financière le permettra, nous témoignons de notre volonté de hâter l'accomplissement de l'œuvre, mais aussi de pourvoir à l'équilibre financier.

Quant à la seconde disposition du paragraphe, nous l'avons commentée. Elle est ainsi conçue: « Les recettes que pourra procurer à la Confédération une extension de l'imposition des boissons distillées seront affectées exclusivement à l'assurance-vieillesse et à l'assurance-survivants. »

Le nouveau texte de l'article 34^{quater} est annexé au présent rapport. Toutes les autres dispositions, notamment celles qui ont trait à l'équilibre financier, seraient donc supprimées.

XI. Considérations finales.

Comme il fallait s'y attendre, notre nouveau projet d'article constitutionnel a suscité de vives critiques. Mais elles sont injustifiées pour une bonne part. Il convient de distinguer entre les modifications apportées au premier projet et les propositions que nous faisons pour permettre la mise en œuvre des assurances dans le cadre du nouveau projet.

Tout d'abord, l'assurance-invalidité est éliminée. Nous en avons exposé toutes les raisons; nous sommes persuadé qu'en restreignant le cadre de l'article constitutionnel, on accroît les possibilités de réalisation de l'œuvre et qu'en se bornant à prévoir, pour le moment, l'introduction de l'assurance-vieillesse et de l'assurance-survivants, on fera tomber bien des résistances. Nous ne reviendrons pas sur les détails. Qu'il nous suffise de rappeler ce qui suit :

Ceux qui sont hostiles aux assurances sociales, leur reprochent principalement de donner lieu à des abus et de provoquer la simulation; ce reproche ne saurait s'appliquer à l'assurance-vieillesse et survivants; la nature même de celle-ci empêche toute irrégularité, car l'âge et le décès sont des faits facilement constatables. L'assurance-invalidité étant écartée provisoirement, les charges peuvent être évaluées avec plus de précision et se réduisent considérablement. A elle seule, l'assurance-vieillesse et survivants est une œuvre de belle importance et on aura déjà fait beaucoup lorsqu'on l'aura réalisée. Certes, nous serions heureux que l'assurance-invalidité pût être introduite simultanément. Nous estimons cependant qu'il est de bonne politique de restreindre le programme pour le moment et qu'on ne fera ainsi que faciliter l'accomplissement de l'œuvre de l'assurance sociale dans son ensemble. L'assurance-invalidité demande du reste à être organisée autrement que l'assurance-vieillesse et survivants et elle ne pourrait pas entrer dans le modeste cadre administratif qui suffira pour celle-ci. Bref, nous sommes d'avis qu'il vaut mieux sérier la réalisation de l'œuvre des assurances sociales, plutôt que de risquer de la rendre entièrement impossible pour de longues années.

La seconde chose qui différencie le projet actuel du projet précédent, c'est que l'on abandonne l'idée de déterminer dès l'abord comment seront créés les moyens financiers nécessaires au fonctionnement de l'œuvre à réaliser. Nous reconnaissons qu'il serait désirable en un certain sens de fixer dans l'article constitutionnel même les sources où seront puï-

sés ces moyens; l'assentiment du peuple ayant été obtenu d'avance, on serait sûr de pouvoir trouver les fonds à point nommé et dans toute la mesure voulue. Il ne faut pas oublier cependant que l'idée de lier la question des ressources à créer à la question même de l'introduction de l'assurance sociale, a été critiquée non seulement par les adversaires de celle-ci, mais encore par beaucoup de ses partisans. Que l'on veuille bien jeter un coup d'œil en arrière et l'on verra que nos votes populaires ont souvent fourni la preuve que pareille liaison ne va pas sans danger, le citoyen se laissant entraîner à rejeter le tout quand une des parties ne lui convient pas. Il y a là un facteur qui pourrait devenir une sérieuse pierre d'achoppement pour l'œuvre que nous avons en vue. La question de l'extension à donner à l'imposition des boissons distillées est en soi un problème difficile, qu'il vaudrait mieux, à notre avis, présenter séparément à l'appréciation et au verdict du peuple.

Comme troisième différence, nous citerons la disposition en vertu de laquelle les contributions de la Confédération et des cantons ne pourront pas s'élever en tout à plus de la moitié des charges de l'assurance. Quiconque se prononcera contre cette disposition aura manifesté sa volonté de voir introduire les pensions en faveur des vieillards, des veuves et des orphelins, non pas sous la forme d'une institution d'assurance, mais sous la forme d'une œuvre d'assistance publique.

Nous croyons avoir établi par ce qui précède que les modifications apportées au premier projet ont bien leur raison d'être et sont imposées par les circonstances. Ceux qui voudraient que la base constitutionnelle de l'assurance-invalidité fût également créée, pourront toujours chercher à atteindre leur but par une nouvelle consultation populaire, quand les circonstances et l'opinion s'y prêteront.

Quant aux propositions que nous faisons pour la mise en œuvre de l'assurance dans le cadre du nouvel article constitutionnel, nous dirons que nous ne les présentons pas comme les seules solutions qui puissent être envisagées. Tout citoyen qui croirait avoir découvert quelque chose de meilleur, de plus pratique et de plus aisément réalisable, n'aura qu'à en saisir le parlement et l'opinion publique. Nous avons estimé de notre devoir de montrer comment, tant pour ce qui est de l'organisation qu'en ce qui concerne les prestations à garantir aux assurés et les moyens financiers à trouver, le problème pouvait être résolu. Loin de nous la pensée de prétendre qu'il n'existe rien du tout ou rien de bon en dehors

de ce que nous préconisons. Nous accepterons au contraire avec reconnaissance toute critique sincère qui aurait pour effet d'indiquer des voies meilleures. Cela ne nous empêche pas de croire cependant — et nous ne nous laisserons pas ébranler dans cette conviction par les affirmations qui s'inspirent uniquement de l'esprit d'opposition — que nos propositions offrent une sérieuse base de discussion.

Pour ce qui est de l'organisation, nous avons à chercher une forme qui permet de réduire le plus possible les frais d'administration et d'écarter les rouages trop coûteux; la tâche nous a été facilitée précisément par l'abandon de l'assurance-invalidité. Nous avons tout pesé, examiné toutes les solutions, celles qui confieraient l'assurance à des organismes privés comme celles qui en feraient une institution d'Etat, celles qui la remettraient aux mains d'un établissement fédéral comme celles qui la laisseraient plutôt sur le terrain cantonal. Nous estimons que la chose doit être instituée et réglée par la loi fédérale, sauf peut-être à abandonner certaines compétences aux cantons. En revanche, ceux-ci auraient à se charger de l'administration. La création par la Confédération d'un organisme administratif spécial coûterait beaucoup trop cher. Les cantons, eux, ont un appareil administratif qu'ils peuvent mettre avec celui des communes au service de l'œuvre à accomplir. Nous sommes d'avis cependant que la question doit rester entièrement ouverte quant aux détails de l'exécution, et sur ce point aussi nous accepterons avec reconnaissance tous les bons conseils qui pourraient nous être donnés.

Reste la question des prestations à fournir aux assurés et des contributions de l'Etat et des communes. Nous avons indiqué plus haut quelles seraient les charges financières de l'institution, si la rente était de 100 francs. Quiconque est en quête d'une solution n'aura qu'à multiplier ce montant par le nombre qui lui plaira et il saura quelle somme exigerait la réalisation de son projet. Quelle que soit la solution proposée, son équilibre financier doit être garanti. Or, il ne peut l'être que par les cotisations des assurés, par celles des employeurs et par les subventions de l'Etat et des communes. Mais ces différents éléments ne pourront pas être mis à contribution au delà d'une certaine mesure. L'article constitutionnel permet évidemment de fixer plus haut les prestations qui seraient attribuées aux assurés. Il va sans dire que cela ne serait possible que s'il existait des ressources financières suffisantes.

C'est intentionnellement que nous proposons de fixer à

un faible montant les cotisations des assurés. On peut être d'avis qu'elles devraient être légèrement plus élevées. Sans vouloir nous prononcer définitivement sur ce point, nous recommandons la prudence. Les cotisations des employeurs sont modiques elles aussi. Il ne sera probablement pas très facile de les faire admettre. Mais plus elles seront faibles et plus il y aura de chances d'obtenir le concours des employeurs pour créer les ressources nécessaires au fonctionnement de l'assurance. Ceux qui exigent trop, nuisent à l'œuvre entière et contribuent à la faire sombrer. La Confédération, les cantons et les communes ne peuvent contribuer que dans la mesure de leurs ressources. Toutes ces collectivités, si tant est qu'elles ne se trouvent plus en pleine crise, s'efforcent de rétablir peu à peu leurs finances. Trop leur demander serait vain et, chose étrange, ceux dont la politique risque de faire tarir les sources les plus naturelles et les plus sûres du revenu public ne se préoccupent pas de savoir où ces collectivités prendraient l'argent qu'elles auraient à verser pour l'assurance.

En somme, la création des ressources financières dépend de la santé économique du pays. Notre situation actuelle est totalement différente de celle dans laquelle nous nous trouvions il y a peu d'années. Une crise aiguë a ébranlé les fondements de notre économie générale. Bien qu'une amélioration ait été enregistrée ces derniers temps, l'avenir demeure incertain. Aussi serait-il imprudent d'imposer des charges trop lourdes. Cela se retournerait contre ceux qui, méconnaissant la situation, les auraient réclamées. Ou bien le bateau trop chargé coulerait et l'assurance ne pourrait pas être réalisée, ou bien les répercussions de charges excessives nuiraient à toute notre vie économique, frappant dans leur gain spécialement ceux qui devaient bénéficier de l'assurance. Pour réaliser les réformes sociales, on ne dispose pas d'un trésor où l'on peut puiser à pleines mains. C'est sur le rendement quotidien du travail national, c'est-à-dire sur la situation économique du moment, que doivent s'appuyer ces réformes, si l'on ne veut pas qu'elles restent lettre morte ou, de bienfaisantes, deviennent nuisibles.

Nous ne nous prononcerons pas définitivement aujourd'hui sur le montant de la rente. Qu'il nous suffise de constater que l'allocation d'une rente annuelle de 400 francs exigerait déjà une dépense supérieure à 100 millions de francs. Si les éléments les plus aisés, soit le quart de la population, cotisaient sans toucher la rente, les charges annuelles de l'assurance seraient de 75 à 80 millions de francs et les trois

autres quarts de la population auraient à en supporter à peine le tiers, soit une somme inférieure à 25 millions de francs. Le surplus, soit 50 millions de francs environ, serait fourni par les contributions du quart le plus aisé de la population, par celles des employeurs et par les subventions publiques. Or, nous le demandons, sert-on l'intérêt social en qualifiant de dérisoire le versement annuel d'une somme de plus de 50 millions de francs au profit de personnes qui, certes, ne sont pas indigentes, pour la plupart, mais pour lesquelles l'assurance est néanmoins un véritable bienfait.

Ceux qui aiment à faire de la surenchère auront beau jeu pour dresser certaines classes de la population contre la solution proposée, en la proclamant trop modeste. D'un autre côté, cela ne fait pas de doute, les citoyens pour qui l'assurance sociale ne représente que des charges et aucun avantage, se rangeront volontiers dans le camp des rejetants. Quant à savoir si, le projet une fois repoussé, on pourrait réaliser quelque chose de meilleur et de plus positif, c'est une autre question. Non seulement nous en doutons, mais encore nous le nions formellement.

L'heure n'est pas aux controverses et aux discussions sur les modalités de l'application du principe à réaliser ; il faut les renvoyer au moment où l'on établira la loi d'exécution. Aujourd'hui tous ceux qui veulent sincèrement et loyalement l'assurance sociale, d'un côté ceux qui sont prêts à consentir des sacrifices et de l'autre ceux qui se contentent du bienfait qu'on peut leur offrir, doivent liguer leurs efforts pour faire passer l'article constitutionnel. Le rejet de celui-ci exercerait sur le sort de l'assurance sociale des effets au sujet desquels nous ne pouvons que décliner toute responsabilité. Faire miroiter aux yeux du peuple des projets irréalisables, lui promettre des merveilles inaccessibles, c'est un rôle que nous laissons à d'autres. Le nôtre est de conduire le pays dans la voie lente et modeste du progrès véritable, de ne proposer que les réformes possibles dans les conditions du moment, en laissant à l'avenir le soin d'apporter, suivant l'état de la richesse publique et privée, les améliorations et le développement dont elles sont susceptibles.

Telles sont les vues dont s'inspire le projet qui vous est soumis ; nous vous recommandons de l'adopter.

Berne, le 23 juillet 1924.

Au nom du Conseil fédéral suisse :

Le président de la Confédération, CHUARD.

Le chancelier de la Confédération, STEIGER.

(Projet.)

Arrêté fédéral

portant

addition à la Constitution fédérale du 29 mai 1874 d'un article 34^{quater} qui attribue à la Confédération le droit de légiférer en matière d'assurance-vieillesse et survivants.

L'ASSEMBLÉE FÉDÉRALE DE LA CONFÉDÉRATION SUISSE,

vu le message du Conseil fédéral du 21 juin 1919, ainsi que les messages complémentaires du 14 juin 1920 et du 23 juillet 1924,

arrête:

Article premier. Est inséré dans la Constitution fédérale du 29 mai 1874 un article 34^{quater} ainsi conçu :

Art. 34^{quater}. La Confédération introduira par voie législative l'assurance-vieillesse et l'assurance-survivants.

Elle peut les déclarer obligatoires pour l'ensemble de la population ou pour des catégories déterminées de personnes.

Ces assurances seront réalisées avec le concours des cantons; on pourra faire appel à celui des caisses d'assurance publiques ou privées.

Les contributions de la Confédération et des cantons ne peuvent s'élever en tout à plus de la moitié de la charge globale de l'assurance.

Les deux branches d'assurance seront introduites simultanément, dès que les ressources financières de la Confédération le permettront. Les recettes que pourra procurer à la Confédération une extension de l'imposition des boissons distillées seront affectées exclusivement à l'assurance-vieillesse et à l'assurance-survivants.

Article II. Le présent arrêté sera soumis au vote du peuple et des cantons.

Article III. Le Conseil fédéral est chargé de le mettre à exécution.

Texte des décisions du Conseil des Etats,
du 8 décembre 1922.

Arrêté fédéral

complétant

la constitution fédérale du 29 mai 1874 en ce qui concerne le droit de légiférer de la Confédération en matière d'assurance vieillesse, invalidité et de survivants, ainsi que la manière de procurer à la Confédération les ressources nécessaires pour les assurances sociales.

L'ASSEMBLÉE FÉDÉRALE DE LA CONFÉDÉRATION SUISSE,

Vu le message du Conseil fédéral du 21 juin 1919,

arrête:

I. La constitution fédérale du 29 mai 1874 est complétée par les articles suivants:

Art. 34^{quater}. La Confédération introduira par voie législative l'assurance-vieillesse, invalidité et de survivants.

Elle peut déclarer ces assurances obligatoires en général ou pour certaines catégories déterminées de citoyens.

L'assurance-vieillesse sera instituée en premier lieu. Les deux autres branches d'assurance peuvent être introduites simultanément ou successivement.

Ces assurances seront réalisées avec le concours des cantons, auquel peut s'ajouter celui de caisses d'assurance publiques ou privées.

Les frais de l'assurance sont couverts:

a. par les assurés; la loi décide de l'obligation des employeurs de contribuer à l'assurance;

b. par des contributions de la Confédération et, avec le concours des communes, par des contributions des cantons, le total de ces contributions s'élevant jusqu'au tiers du montant exigé pour l'assurance obligatoire. Les cantons fixent la part des communes aux contributions cantonales.

Art. 41^{ter}. La Confédération est autorisée à prélever des impôts sur le tabac brut et manufacturé.

Le produit de l'impôt sur le tabac sera employé tout d'abord, dès le 1^{er} janvier 1925, à couvrir la part de la Confédération aux assurances sociales. L'excédent éventuel sera affecté à d'autres buts sociaux.

Art. 41^{quater}. Dès l'introduction de l'assurance invalidité ou de l'assurance de survivants, les cantons prélèvent, comme contingent à la couverture de la part de la Confédération aux frais des assurances sociales, une taxe sur les biens dévolus par voie de succession et sur les donations entre vifs.

La législation fédérale déterminera d'une manière uniforme les taux et les règles d'estimation applicables à cette taxe.

Le total des contingents annuels doit former environ le 3% du total des biens dévolus et des donations.

Les successions et les donations de faible valeur sont exemptées de la taxe.

II. Les articles seront soumis à la votation du peuple et des Etats.

III. Le Conseil fédéral est chargé de l'exécution du présent arrêté.

CONFÉRENCE DES DIRECTEURS
DES SOCIÉTÉS SUISSES
D'ASSURANCES SUR LA VIE

Zurich, le 30 mai 1924.

A l'Office fédéral des assurances sociales,
BERNE.

Objet:

Assurance en cas de vieillesse
et assurance des survivants.

Monsieur le directeur,

En date du 13 octobre 1923, vous nous avez demandé de vous dire si les sociétés suisses d'assurances sur la vie se chargeraient du service d'une assurance-vieillesse et survivants à caractère obligatoire et, dans l'affirmative, sous quelles conditions elles accepteraient cette mission.

Pour l'examen de cette question, nous avons à notre disposition :

- 1° Le procès-verbal de la *conférence qui eut lieu le 4 juillet 1923* entre le Département fédéral de l'économie publique et les représentants des principaux établissements suisses d'assurances sur la vie;
- 2° les procès-verbaux de la *commission*, composée des personnes suivantes : Dr Giorgio, directeur de l'Office fédéral des assurances sociales; Dr Schaertlin, directeur; Dr Renfer, directeur; Dr Dumas, professeur; Dr Zollinger, directeur; E. Jester, directeur, et Dr Bohren, professeur;
- 3° le rapport du Conseil fédéral du 9 novembre 1923 sur l'état actuel des travaux législatifs concernant l'introduction de l'assurance-vieillesse, invalidité et survivants et sur la direction à leur donner.

La Conférence des directeurs confia l'étude de la question à un comité, composé de MM. Renfer, Dumas, Hans Müller, Schaertlin, Zollinger. Présidé par M. Renfer, ce comité émit des propositions que la conférence discuta dans sa séance du 23 mai 1924.

Avant de vous faire connaître nos conclusions et les motifs dont elles s'inspirent, nous répondrons à un vœu exprimé par plusieurs membres du collège des directeurs, en vous déclarant qu'à leur avis, la solution la meilleure serait réalisée avec le système de la répartition des charges annuelles. Le concours des établissements privés n'entrerait alors pas en considération. Ces membres ne jugent pas concluantes les raisons que le rapport susmentionné du 9 novembre 1923 fait valoir contre le système de la répartition. Mais ce n'est pas sur ce point que la Conférence est appelée à se prononcer. Elle a été saisie d'une question précise qui, par sa nature même, exclut d'emblée le système de la répartition; il serait donc oiseux d'examiner ici la valeur de ce système.

Pour répondre à la question qui nous est posée, nous n'avons pas, estimons-nous, à nous préoccuper de savoir quelles branches d'assurance seront introduites en premier lieu ni à tenir compte du genre et de la quotité des prestations à attribuer aux assurés. Autrement dit, notre réponse doit s'adapter à toutes les éventualités, que l'assurance-invalidité soit introduite tôt ou tard, que les prestations assurées soient servies sous forme de capital ou de rentes, que la Confédération et les cantons contribuent à l'assurance par le versement de primes ou par l'octroi de subventions.

Pour se charger du service de l'assurance sociale, les compagnies suisses d'assurances sur la vie auraient à surmonter des difficultés d'ordre technique et d'ordre organique. Ces difficultés tiennent surtout à la pluralité des sociétés. Envisageant le cas où l'assurance sociale dont il s'agit serait instituée comme service public, les compagnies privées, vu les expériences qu'elles ont faites, se sont prononcées contre l'idée de la confier à plusieurs assureurs. Pour des raisons faciles à concevoir, il y aurait des inconvénients à conférer la qualité d'assureur, par exemple à des caisses que créeraient les cantons. Or, les inconvénients seraient plus grands encore, si plusieurs établissements privés étaient assureurs.

Le service régulier de la prestation promise, sans lequel une assurance ne pourrait plus être qualifiée de sociale, exige qu'une corporation publique — et c'est sans doute à la commune que l'on s'adresserait à cet effet — pourvoie à ce que les primes soient payées par tous les assurés et prenne à sa charge celles qui ne seraient pas versées. La commune devrait dès lors régler compte avec chaque société, ce qui compliquerait beaucoup le mécanisme de l'œuvre.

En serrant le problème de plus près, on constate que

la solution qui consisterait à confier l'assurance publique à une pluralité d'organismes *privés* se heurterait à d'autres obstacles difficiles à surmonter. A ce propos, nous nous bornerons à relever qu'il serait nécessaire de répartir l'effectif des assurés et d'établir la péréquation des risques. Si l'assurance publique était confiée à plusieurs sociétés, il faudrait, pour prévenir la confusion, répartir l'effectif des assurés. Le moyen le plus naturel d'y procéder serait de former des arrondissements. L'assuré domicilié dans tel ou tel arrondissement serait affilié à une société déterminée. Mais cette délimitation serait bien difficile à établir; en outre, les déplacements de la population entraîneraient des mutations constantes dans l'état des assurés d'une société et ces mutations donneraient nécessairement lieu à décomptes. Et si l'on posait pour règle que l'affiliation à une société subsiste, quand bien même l'assuré vient à changer de domicile, chaque société aurait bientôt des assurés disséminés dans toute la Suisse, de sorte que la répartition par régions ne serait plus effective.

Si l'effectif assuré n'était pas réparti et que l'assujetti pût choisir librement l'assureur, les diverses sociétés se feraient probablement concurrence. On s'accommoderait encore de cet état de choses, si la prime pouvait être fixée, pour chaque assuré, d'après son âge, son état de santé, son état civil, sa situation de famille, en un mot d'après le risque individuel. Mais cela ne serait pas faisable, parce que le système de la prime moyenne est celui qui se recommande pour l'assurance sociale. Or, avec ce système, les primes à verser par l'assuré d'une part et les prestations qui lui sont attribuées d'autre part ne sont pas d'égale valeur. En effet, l'assuré sain paie pour le malade, l'assuré célibataire pour le marié, l'assuré sans enfants pour celui qui en a. Une assurance obligatoire dans laquelle l'assujetti a le libre choix de l'assureur — quelques cantons ont établi ce système pour l'assurance mobilière par exemple — offre de très sérieux inconvénients, lorsque le taux de la prime ne peut pas être proportionné au risque. Pour remédier à ces inconvénients, il faudrait pouvoir appliquer une mesure spéciale : *la péréquation des risques*.

Etant donné que l'assurance serait obligatoire et que les assurés auraient probablement à verser une prime moyenne invariable, quels que fussent les écarts entre les prestations attribuées à des assurés du même âge, il pourrait en résulter, suivant la nature de l'effectif assuré auprès de chacune des sociétés, de grandes différences dans les charges qui

incomberaient à celles-ci. Ces différences pourraient surtout se produire, si l'assuré avait la faculté de choisir lui-même son assureur et si la concurrence intervenait. Pour parer à ce danger, les sociétés pourraient convenir de supporter les risques en commun. Mais il ne serait pas facile d'établir les stipulations d'un tel accord. Supposé qu'il fût conclu, les destinées des sociétés finiraient par être indissolublement liées.

Toutes ces difficultés et d'autres encore, qu'il serait superflu d'énumérer, disparaîtraient, si les sociétés créaient un organisme privé auquel serait confiée l'assurance sociale. Cet organisme revêtirait la forme soit d'une société anonyme, soit d'une coopérative. Les compagnies privées seraient sans doute qualifiées pour le mettre sur pied, vu l'expérience qu'elles ont acquise, leur organisation parachevée et l'outillage technique dont elles disposent. Elles constitueraient le capital social au moyen de leurs propres deniers. L'organisme serait placé sous la direction des sociétés privées. Il faudrait que celles-ci eussent la latitude et les pouvoirs nécessaires quant à son organisation et à sa gestion, notamment en ce qui concerne la fixation des primes et la formation des réserves. Mais le dividende afférent aux actions ou aux parts sociales serait limité à 6 %. Tout boni qui excéderait le montant nécessaire pour payer ce dividende reviendrait à la Confédération, au compte de ses contributions en faveur de l'assurance sociale. Si l'assurance passait plus tard aux mains d'un organisme public fédéral, la Confédération aurait à rembourser aux sociétés privées uniquement le capital social engagé par elles. En revanche, la Confédération pourrait peut-être se porter garante des obligations de l'établissement privé. Celui-ci aurait à se conformer à des prescriptions et à un contrôle très sévères en ce qui concerne sa gestion, notamment le placement des fonds. Il serait ainsi un organisme mi-public, mi-privé. Nous présumons qu'il aurait à borner ses opérations à l'assurance obligatoire.

Quant à savoir si l'assujetti devrait avoir, dans des conditions données, la faculté de remplir son obligation d'assurance auprès d'une des sociétés privées et serait ainsi dispensé d'adhérer à la « Caisse nationale d'assurance », c'est là une question qui doit être examinée de plus près.

Telles sont les bases sur lesquelles les sociétés suisses d'assurance sur la vie pourraient coopérer à la réalisation de l'assurance obligatoire-vieillesse et survivants et c'est dans ce sens qu'elles répondent par l'affirmative à la question posée au collège des directeurs.

Une minorité de sociétés représentées à la Conférence estime que la proposition de la majorité ne peut pas conduire au but voulu. Elle juge opportun d'user de circonspection, pour des raisons d'ordre politique notamment, lesquelles jouent un rôle prépondérant dans la question des assurances sociales.

Bien que nous ne soyons pas entrés dans les détails, nous croyons avoir répondu à la question posée. Elle soulève encore bien d'autres problèmes. Nous ne les avons pas discutés, parce qu'ils devraient aussi être étudiés, pour la plupart, dans le cas où l'assurance serait confiée à un organisme fédéral. Comme ils ne relèvent pas spécifiquement de la question sur laquelle nous avons été appelés à nous prononcer, nous pouvons nous abstenir de les résoudre avec elle.

Notre proposition sera-t-elle accueillie favorablement ou la préférence sera-t-elle donnée à un organisme fédéral investi du monopole? On se prononcera différemment, suivant que l'on croit devoir confier à la Confédération plutôt qu'à l'initiative privée l'accomplissement de services d'ordre économique. La solution dépendra du cas d'espèce et de la manière de voir de ceux qui seront appelés à répondre à la question. Nous nous bornons, pour le moment, à indiquer une voie propre à conduire au but.

Veillez agréer, Monsieur le directeur, l'expression de nos sentiments distingués.

Pour la Conférence des directeurs des sociétés suisses
d'assurances sur la vie,

*La Société suisse d'assurances générales sur
la vie humaine :*

G. SCHÆRTLIN. KÖENIG.



Message complémentaire du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant l'assurance- vieillesse, invalidité et survivants. (Du 23 juillet 1924.)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1924
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	32
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	---
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	06.08.1924
Date	
Data	
Seite	717-778
Page	
Pagina	
Ref. No	10 084 037

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.