

FEUILLE FÉDÉRALE SUISSE

ET RECUEIL DES LOIS SUISSES

71^e année. Berne, le 9 juillet 1919. Volume IV.

Paraît une fois par semaine. Prix: 12 francs par an; 6 francs pour six mois plus la finance d'abonnement ou de remboursement par la poste.
Insertions: 15 centimes la ligne ou son espace; doivent être adressées franco à l'imprimerie K.-J. Wyss Erben, à Berne.

1102

Message

du

Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale

concernant

l'attribution à la Confédération du droit de légiférer en matière d'assurance-invalidité, vieillesse et survivants, et la création des ressources nécessaires à la Confédération pour les assurances sociales.

(Du 21 juin 1919.)

I. Introduction.

Le besoin d'une protection contre les effets économiques d'une incapacité de travail prématurée; le désir de se créer une vieillesse affranchie de soucis, le vœu, enfin, de savoir assurés l'entretien des survivants et l'éducation des orphelins — toutes ces aspirations sont aussi naturelles et légitimes en soi qu'il est impossible dans des classes étendues de la population de les réaliser par ses propres moyens. Nombreux, en effet, sont ceux qui, déjà dans les milieux où l'on travaille pour son propre compte, ne peuvent se prémunir pour le temps de l'usure naturelle des forces et pour les aléas de la vie. Mais cela est vrai surtout de ceux qui travaillent pour le compte d'autrui et particulièrement, dans cette catégorie-là, des ouvriers de l'industrie et des métiers, c'est-à-dire du salariat pur, tel qu'il existe à notre époque. A ce fait, si notoire que toute preuve est superflue, l'Etat ne saurait demeurer indifférent à la longue. Des motifs d'ordre moral le lui interdisent en première

ligne. Le caractère de grande famille que présente la collectivité, la conscience et la nécessité de la solidarité, le principe chrétien de l'amour du prochain, font au corps social un devoir moral de se préoccuper du sort des diverses classes du peuple qui, dans leur ensemble, sont et constituent l'Etat. C'est aussi pourquoi l'Etat moderne a peu à peu évolué du type de l'Etat de police à celui de l'Etat juridique et, enfin, de l'Etat de prévoyance. Ce ne sont cependant pas seulement des raisons d'ordre moral qui commandent l'attention de la communauté. La justice et l'équité exigent aussi qu'elle veille aux conséquences de ses institutions économiques. Plus que jamais, dans l'Etat économique moderne, l'économie de l'individu est un élément de l'économie générale. C'est de celle-là que vit celle-ci, de sa prospérité que dépend la sienne propre. D'autre part, la situation économique des travailleurs est une conséquence de la vie économique générale, telle qu'elle est réglée par l'Etat ou, tout au moins, qu'elle s'accomplit sous sa protection. Aussi n'est-il que juste que la communauté personnifiée par l'Etat ne demeure point insensible au sort de ses membres, dont le travail lui profite à elle également. La sollicitude de l'Etat pour la population laborieuse est d'ailleurs aussi de son intérêt bien entendu. Une classe ouvrière vivant au jour le jour, sans espoir d'une vieillesse à l'abri des inquiétudes, sans la certitude d'être garantie contre une incapacité de travail imprévue, opprimée au contraire par le souci de l'avenir de la famille, ne saurait avoir l'ardeur au travail qu'il lui faudrait pour donner toute la mesure de ses forces dans l'intérêt de l'économie nationale. Survienne l'incapacité de travailler, cette même classe ouvrière sera de surcroît très souvent obligée de recourir à l'assistance publique, grevant par là le budget de l'Etat. La détresse de couches entières de la population, enfin, est de nature à aggraver les antagonismes de classe et, par l'explosion du mécontentement, à compromettre sérieusement la paix sociale indispensable à la prospérité de l'Etat.

Pour toutes ces raisons, il faut reconnaître d'emblée le devoir moral de l'Etat, en même temps que son intérêt bien entendu, de s'occuper du problème des institutions de prévoyance en faveur du salariat. Sans doute ne manque-t-il pas de gens pour voir dans le principe même de la sollicitude de l'Etat une immixtion inopportune de ce dernier, et dans la réalisation de cette sollicitude le danger d'une effé-

mination et d'une dépravation, la création d'une armée d'oisifs. Les objections de cet ordre sont cependant dénuées de tout fondement. La situation économique de la population est le fruit du régime économique et social établi ou tout au moins toléré et protégé par l'Etat, ce qui donne sans autre à ce dernier le droit d'intervenir pour aider et pour corriger là où c'est nécessaire. Et si dans certains cas on abuse de son appui, ou si l'attente du secours provoque chez certains individus prédisposés à cet égard la fainéantise, au lieu du goût du travail, pareils phénomènes doivent conduire non point à nier en principe la légitimité de la sollicitude de l'Etat, mais bien plutôt à rechercher le meilleur moyen d'exercer celle-ci.

Etant donc posé en fait que l'Etat doit s'occuper des questions de prévoyance sociale, il faut examiner encore si cette tâche incombe à la Confédération, ou s'il convient de l'abandonner aux seuls cantons. A cet égard, on peut provisoirement laisser de côté la question de savoir jusqu'à quel point l'exécution des mesures prises éventuellement dans ce domaine doit être confiée aux cantons, et se borner à voir si la Confédération est qualifiée pour s'occuper plus particulièrement du domaine de la prévoyance en cas de vieillesse et d'invalidité et, le cas échéant, s'il y aurait lieu pour elle de s'attribuer le droit de légiférer en cette matière. Cette question est résolue d'emblée par la considération que la base même du problème de la prévoyance sociale, savoir la vie économique générale du pays et ses effets sur les diverses classes du peuple, ne connaît pas de frontières cantonales, et aussi par l'évolution historique de la constitution fédérale. La Confédération ayant assumé la législation en matière de travail dans les fabriques, introduit la responsabilité civile et remplacé ensuite celle-ci par l'assurance nationale en cas d'accidents, encouragé l'assurance en cas de maladie, et ayant réservé à sa souveraineté la législation en matière d'arts et métiers, il n'est que logique qu'elle s'attache également aux questions de la prévoyance en cas de vieillesse et d'invalidité. Peu importe qu'un canton, celui de Glaris, ait déjà légiféré dans ce domaine, et que d'autres encore, ceux de Vaud et de Neuchâtel, en aient fait autant au moins en ce qui concerne l'aide de l'Etat en faveur de la prévoyance volontaire. Si la nécessité d'une réglementation fédérale se manifeste, il faudra simplement établir, dans les dispositions d'exécution, le rapport entre le nouveau régime et les institutions cantonales existantes.

Si, dans tous les cas, il est établi, par ce qui précède, que la Confédération est autorisée à vouer à la question son attention officielle, son examen devra porter en première ligne sur le point de savoir si l'état de choses actuel est défectueux en soi et, au cas affirmatif, s'il ne peut y être remédié par les intéressés eux-mêmes ou si l'intervention de l'Etat s'impose. Nous avons posé comme avéré, au début de ces considérations, qu'une grande partie de la population n'est pas à même de se prémunir par ses propres moyens contre les jours de la vieillesse et de l'invalidité, ni de pourvoir à l'avenir des survivants. Cela ne veut nullement dire, pour tout autant, que les institutions existant actuellement en faveur des personnes ayant besoin d'aide soient insuffisantes. Parmi ces institutions rentre tout d'abord l'assistance familiale, telle que la morale en fait un devoir et que la loi la prescrit. Une éducation de milliers d'années et les liens du sang ont créé peu à peu l'obligation, pour les enfants, de préserver de la misère leurs parents âgés ou infirmes, et le législateur suisse l'a énoncée en une disposition formelle, l'article 328 du code civil. Mais si dans nombre de cas particuliers cette obligation peut être accomplie, et l'est effectivement de bonne volonté et dans toute son étendue, elle ne saurait néanmoins être considérée comme règle d'une protection suffisante. Abstraction faite de la facilité avec laquelle l'homme se déplace et passe de nos jours d'un pays dans un autre, du relâchement des liens familiaux, de la puissance du matérialisme et de l'égoïsme, cette protection fait nécessairement défaut dans les familles qui en auraient précisément le plus besoin, les parents n'ayant pu donner aux enfants une instruction permettant à ceux-ci de faire à leur tour quelque chose d'appréciable pour eux-là.

Mais où l'assistance des proches manque ou est insuffisante, il y est suppléé par celle de la collectivité, sous forme de l'assistance publique communale et, le cas échéant, cantonale. Or, les opinions concernant la valeur sociale de cette assistance sont assez connues pour qu'il ne soit pas nécessaire de démontrer les défauts de l'intervention de la communauté. Sans doute le professeur Meissers de Goettingue pouvait-il écrire au siècle dernier dans ses « Lettres sur la Suisse », à l'occasion de la description de l'Hôpital bourgeois de Berne, établissement qui est essentiellement un hospice de vieillards et d'invalides : « Peu de princes, en Europe, sont aussi bien logés que les cinquante personnes pauvres et âgées de familles bernoises qui sont entretenues

gratuitement dans cet asile.» Ce sont toutefois là des exceptions. Car si certaines communes sont assez riches et ont assez de bonne volonté pour fournir à leurs ressortissants courbés par l'âge ou frappés par les infirmités une protection suffisante, et à leurs orphelins une éducation convenable, dans la plupart des cas, en revanche, l'assistance publique doit être restreinte à l'entretien strictement indispensable, lequel est encore limité en ce sens que ce n'est pas l'âge en soi qui donne droit à cet entretien, mais seulement le besoin effectif de secours. Cette assistance ne peut souvent pas avoir égard aux vœux personnels ni aux conditions de famille de l'indigent; on le met tout simplement à l'hospice des indigents lorsque c'est là la solution la plus simple et la moins onéreuse. De surcroît, recevoir les secours publics a, selon des préjugés fort répandus bien qu'injustifiés, un caractère humiliant que souligne encore en maints endroits la perte des droits civiques. Or, ce qu'il faut à l'individu de n'importe quelle condition sociale, c'est la certitude qu'au soir d'une vie de travail et d'honnêteté, il puisse jouir encore de quelques années de repos et, en cas d'invalidité prématurée, qu'il sera à l'abri des soucis les plus pressants et cela en vertu d'un droit respecté de tous que l'assistance publique ne peut lui garantir.

Il ne faut pas laisser de considérer que pour des groupes importants de salariés cette assistance publique est superflue et n'entre pas en ligne de compte, elle et les inconvénients dont il a été question, parce qu'il est déjà pourvu d'une autre manière et dans une mesure suffisante aux besoins de l'ouvrier âgé ou invalide, souvent aussi à ceux de ses survivants. Abstraction faite d'institutions d'utilité publique telles que les maisons de retraite et établissements d'éducation, il en est ainsi notamment dans les cas où des employeurs, conscients de leurs devoirs et dans une bonne situation financière — en particulier des entreprises de la Confédération, de cantons et de communes, ou encore de grandes exploitations privées lucratives — ont créé des institutions de prévoyance en faveur de leur personnel. Mais là où elles satisfont aux besoins d'une manière générale, ces mesures, que nous examinerons encore de plus près, ne servent qu'à un groupe restreint de salariés. Elles ne résolvent dès lors qu'une petite partie du problème et leur existence prouve précisément la nécessité d'étendre la protection dont il s'agit à l'ensemble des citoyens qui en ont besoin. On peut en dire autant des tentatives de la classe ouvrière de parer au souci

des jours de vieillesse et d'invalidité au moyen de l'aide volontaire des intéressés eux-mêmes, particulièrement par la mutualité sous forme de caisses de secours et d'autres institutions analogues. Il faut encore faire remarquer qu'en général les associations poursuivant les fins dont il s'agit ne peuvent suffire à la tâche. D'une part, en effet, les ouvriers les plus clairvoyants sont fréquemment seuls à consentir les sacrifices pécuniaires de l'affiliation à la caisse de secours. Et, d'autre part, les petites associations mutuelles de la classe laborieuse sont trop faibles pour assumer les risques d'une prévoyance convenable sans devoir imposer des charges excessives à leurs membres. Cela, les grandes compagnies d'assurance pourraient en revanche le faire. Mais en dépit de leurs avantages incontestés et des résultats auxquels elles sont arrivées, elles ne se prêtent guère à la prévoyance sociale volontaire, ou en tout cas ne peuvent y intervenir qu'à titre d'agents d'une assurance organisée par l'Etat. La nécessité du paiement régulier des primes, telle qu'elle est inhérente à la structure même de ces compagnies, présente en effet souvent des difficultés insurmontables pour les éléments pauvres de la population, lesquels sont généralement tout à fait incapables d'acquitter leurs primes en cas de chômage. En outre, il est impossible au simple ouvrier de payer sans l'aide de tiers les primes qu'exige une assurance suffisante. Et, enfin, l'insouciance de milieux étendus de la population fait obstacle à la conclusion volontaire d'une assurance privée par l'ensemble des citoyens ayant besoin de protection au point de vue économique.

Si, comme on vient de le voir, l'obligation d'assistance incombant à la parenté est absolument insuffisante pour garantir l'assistance de classes importantes de la population en cas de vieillesse, d'invalidité ou de décès du chef de famille, si d'autre part l'assistance publique est de son côté le plus souvent imparfaite et toujours peu satisfaisante, et si enfin l'intéressé lui-même ne peut pas non plus s'assurer par ses propres moyens l'aide nécessaire, l'intervention de l'Etat s'impose tout naturellement. Les idées et propositions ne manquent d'ailleurs pas pour cela. Selon les uns, il s'agirait d'éveiller l'esprit d'économie qui fait défaut dans tant de milieux de la population, et l'Etat devrait encourager, développer et au besoin imposer l'épargne. Mais abstraction faite de la question de savoir si et comment l'Etat pourrait atteindre ce but, l'épargne ne saurait suffire à elle seule pour constituer une garantie contre la misère. Même en admettant que chacun pût se résoudre à renoncer aux jouis-

sances incompatibles avec l'économie, qu'il résistât aux tentations et que, même dans les jours critiques, il saurait ne pas attaquer son petit avoir plus tôt que les circonstances ne l'exigeraient absolument, dans le cas le plus favorable les épargnes ne pourraient être que la constitution d'une réserve pour la vieillesse, et non une garantie pour le cas d'invalidité ou de mort prématurées, car elles n'atteindraient alors qu'un faible chiffre, en raison des salaires moyens payés sur le marché du travail. Bien, diront d'autres sociologues, si les salaires sont trop bas il faut que l'Etat les relève; il faut même que l'ouvrier participe aux bénéfices de son employeur, de manière à pouvoir se prémunir lui et les siens contre la vieillesse, l'invalidité et les coups du sort. Nous n'examinerons pas ici, si et jusqu'à quel point l'industrie pourrait supporter une augmentation des salaires et si une participation équitable et générale des ouvriers au bénéfice de l'entreprise serait pratiquement réalisable — abstraction faite, d'ailleurs, de ce que par là l'Etat pourrait bien améliorer le revenu des salariés, mais non celui des personnes travaillant pour leur propre compte, dont beaucoup auraient pourtant tout autant besoin de protection que les salariés. On peut de même faire remarquer que les salaires élevés renchérisent toute la production et par suite la vie de l'ouvrier également et que, selon l'expérience, l'augmentation du revenu n'éveille pas toujours le goût de l'économie mais favorise très fréquemment celui d'une plus large jouissance de l'existence. Mais une chose sur laquelle il convient surtout d'insister, c'est que des salaires même élevés ne peuvent à eux seuls garantir l'ouvrier et sa famille contre toutes les vicissitudes de la destinée; il faut bien plutôt, pour cela, répartir le risque total des existences individuelles sur un grand nombre d'organismes.

Ainsi donc, si l'économie même la mieux comprise et un notable relèvement des salaires sont sans doute propres à contribuer à la solution du problème, ils ne peuvent à eux seuls fournir entièrement cette solution. Si dès lors, reconnaissant la nécessité d'Etat qu'il y a là pour elle, la Confédération veut prendre en mains la prévoyance sociale, elle le fera par la voie que de nombreux autres Etats civilisés ont suivie avant elle et qu'ils ont trouvée la plus praticable : elle fera supporter d'office aux solides épaules de classes étendues de la population, avec mise à contribution de l'individu et concours financier de la collectivité, les soucis de la vieillesse, les risques d'incapacité de travail ou de mort

prématurées, et, par là, la prévoyance en ce qui concerna les suites des événements. En d'autres termes, la Confédération résoudra la question en étendant l'assurance sociale nationale au domaine de l'assurance sociale en cas de vieillesse, d'invalidité et de décès.

Eu égard à la question que nous toucherons plus loin, de savoir s'il n'y aurait pas lieu d'étendre d'une manière générale la compétence législative de la Confédération au domaine de l'assurance sociale, il peut être utile de rappeler brièvement ce qu'on entend par cette assurance et ce qu'elle est.

En tant que branche de l'assurance, l'assurance sociale a pour objet direct de satisfaire entièrement ou partiellement à un besoin évaluable de fortune, amené en général par un événement accidentel, indépendant de la volonté de l'assuré. Lorsque l'événement n'est pas accidentel, mais dépend du cours du temps, il faut tout au moins que le moment où il se produira, ou bien l'importance et la durée du besoin de fortune, soient indéterminés. L'assurance sociale étant non une fin propre, non l'objet d'une entreprise lucrative, mais seulement une forme de la prévoyance, elle accomplit sa tâche par la mutualité, c'est-à-dire par l'union consciente ou inconsciente, volontaire ou forcée, de nombreuses économies individuelles en vue d'une aide commune et réciproque, à laquelle l'individu a droit soit en vertu d'un contrat, soit en vertu d'une obligation d'ordre public. Comme son nom le dit, cette assurance doit être « sociale ». Elle s'étend donc à des classes entières de la société, pour lesquelles l'Etat juge nécessaire ou en tout cas désirable la prévoyance qu'elle comporte. Instituée au début uniquement en faveur de certaines parties de la classe ouvrière et appelée de ce chef « assurance ouvrière », l'assurance sociale a embrassé avec le temps encore d'autres classes de la population, et il n'est point contraire à son essence — notamment eu égard au caractère qu'elle revêt au point de vue de la politique sociale et tel que nous l'esquisserons plus loin — qu'elle englobe même toute la population d'un pays. Quant à la forme, il n'est pas absolument nécessaire que cette assurance soit une institution de l'Etat. Il est vrai que c'est ainsi qu'on la rencontre le plus souvent; en tout cas l'Etat, à tout le moins, donne en général la première impulsion en vue de son introduction, ou statue même une obligation à cette fin. Il décide aussi, à cet égard, de la répartition des charges, auxquelles il n'est souvent pas le dernier à participer, sans

néanmoins que l'affectation de deniers publics rentre nécessairement dans la définition de l'assurance sociale. Si donc la forme étatiste n'est pas une exigence absolue, toute assurance instituée par l'Etat — par exemple le monopole en matière d'assurance sur la vie — n'est pas non plus une assurance sociale. L'assurance sociale s'effectue par la voie de la libre volonté ou par celle de la contrainte, l'expérience montrant à cet égard que ce dernier mode lui permet seul de réaliser son objet d'une manière satisfaisante. Pour ce qui est enfin de son contenu, sa définition même implique que l'assurance sociale porte non sur des biens matériels, mais sur la personne humaine. Elle doit donc servir à subvenir aux cas de besoin résultant de restrictions passagères de la capacité de travail (l'assurance-maladie, l'assurance-accidents, l'assurance-maternité, l'assurance-chômage), de la diminution durable de cette capacité (l'assurance-invalidité et l'assurance-vieillesse) et de la destruction complète de la personnalité (assurance au décès, assurance des veuves et des orphelins). L'assurance sociale se différencie de l'assistance des indigents en ce que, quand bien même l'Etat y contribue au moyen des deniers publics, elle n'accorde pas une aumône, mais donne un droit dûment acquis. Elle n'est point cette assistance, mais tend au contraire à la prévenir.

Si l'assurance pratiquée d'après les principes qui viennent d'être énoncés constitue le but direct de l'assurance sociale — protéger l'individu — cette dernière poursuit à côté de cela, ou pour mieux dire par cela, encore d'autres tâches dans l'intérêt de l'Etat. Tout d'abord, en réparant les dommages et notamment aussi en les prévenant, elle améliore et conserve la santé et la force du peuple. En second lieu, elle constitue une partie de la politique sociale tendant à régler les conditions économiques en tenant compte des diverses classes de la population et à adoucir les durs contrastes de la société humaine. Pour ce qui regarde particulièrement son influence sur l'assistance publique, on compte qu'elle allégera généralement les charges de celle-ci. En Angleterre, par exemple, la prévision d'une atténuation de ces charges a précisément beaucoup contribué, selon le rapport d'experts, à l'introduction de la législation en matière d'assurance. Quant à nos cantons et communes suisses, pour lesquels le principe actuellement encore en vigueur de l'assistance par le lieu d'origine est une cause de gros sacrifices dans le domaine de l'assistance extérieure, ils obtiendraient d'une extension de l'assurance sociale un allègement consi-

dérable de leurs charges. Aussi la direction de l'assistance publique du canton de Berne a-t-elle pu dire ce qui suit dans son rapport de gestion pour l'année 1910 : « C'est d'un développement rationnel de notre législation sociale qu'on peut seul attendre une diminution appréciable des charges que le paupérisme impose à l'Etat. Nous pensons ici en première ligne à l'assurance fédérale en cas de maladie ou d'accidents, laquelle, nous l'espérons du moins, ne tardera plus à être introduite. La maladie et les accidents jouent en effet un grand rôle au point de vue de l'assistance publique; très souvent, les secours temporaires ne suffisent pas et il faut recourir à l'assistance permanente. Après l'assurance dont il vient d'être parlé devrait être instituée l'assurance en cas de vieillesse ou d'invalidité et, enfin, l'assistance par la commune de domicile devrait être rendue obligatoire pour tout le territoire suisse. »

Une substitution aussi étendue que possible de l'assurance sociale à l'assistance publique des indigents serait d'autant plus opportune que la première peut diminuer le risque de l'appauvrissement pour des catégories entières de la population, tandis que la seconde doit se borner à parer à la misère dans des cas donnés. Que l'allégement espéré se produise, cela n'est pas douteux. La maladie, l'invalidité, la vieillesse et le chômage sont les pourvoyeurs essentiels du paupérisme. Plus l'assurance sociale est développée et son domaine étendu, et plus aussi les cas relevant de l'assistance se font-ils rares. Le maximum de l'allégement se produit lorsqu'une politique préventive est combinée avec l'assurance sociale. Tant en Allemagne qu'en Angleterre, on a en effet constaté la bonne influence de cette assurance sur l'assistance publique, en quoi c'est à l'assurance en cas d'invalidité et de vieillesse que l'on attribue l'action la plus utile. Cette action est encore plus manifeste en Angleterre qu'en Allemagne, à cause du système de l'assistance en cas de vieillesse qui y est en vigueur. Mais si dans ce dernier pays la diminution absolue des charges de l'assistance est plus rare, il n'y a là rien de surprenant. Abstraction faite de ce que certains effets de l'assurance sociale ne peuvent trouver leur expression par la statistique, comme nous l'avons déjà dit, d'autres causes encore empêchent de fournir des chiffres probants. D'une part, en effet, la population des grandes villes a considérablement augmenté depuis l'introduction des assurances sociales, cela par suite de l'afflux de gens de la campagne, surtout de personnes des classes pauvres qui viennent

chercher dans les cités un gain meilleur. Sans l'assurance sociale, une grande partie de ces nouveaux venus tomberaient au bout de peu de temps déjà à la charge de l'assistance publique, par suite de maladie ou d'invalidité. En second lieu, le fait que le plus souvent certains milieux de la population ne participent pas aux bienfaits de l'assurance sociale a pour conséquence que dans les cas où l'assistance publique doit entrer en jeu elle a à satisfaire à de plus grandes exigences qu'autrefois, à cause de l'exemple de ladite assurance. Il ne faut pas oublier non plus que le sentiment humanitaire plus profond de la responsabilité de la société tend en soi, déjà, à améliorer le sort des indigents. Tous ces facteurs agissent dans le même sens, c'est-à-dire qu'ils exigent des dépenses énormes pour l'assistance, l'assurance sociale ayant à tout le moins pour effet d'empêcher que ces dépenses ne soient encore plus élevées qu'elles ne le sont en réalité.

Ainsi donc l'assurance sociale, en venant au secours des individus de milieux étendus de la population, sert à la fois à la conservation de la force et de la santé du peuple, à l'allégement des charges de l'assistance publique, à l'amélioration du corps économique de l'Etat, au développement du sentiment de la solidarité, à l'atténuation des inégalités et par là à la paix sociale — en un mot, à l'Etat lui-même.

Tandis que les origines de l'assurance privée remontent au moyen-âge, l'assurance sociale est une conquête des temps modernes, mais qui a pris une extension extraordinaire dans l'espace de quelques dizaines d'années. Aussi n'y a-t-il guère aujourd'hui d'Etat civilisé qui ne l'ait introduite ou ne soit à la veille de l'introduire dans l'un ou l'autre domaine. La guerre non seulement n'y a pas touché, mais encore en a montré la puissance conservatrice pour la nation et, par là, la nécessité de la parachever le mieux possible. On ne saurait sans doute invoquer à cet égard de meilleur témoignage que le jugement porté sur les assurances sociales allemandes par un parlementaire français, qui, dans l'exposé des motifs d'un projet de loi soumis à la Chambre, le 31 janvier 1919, au sujet de l'extension de l'assurance française en cas de maladie et d'invalidité, dit entre autres ceci — ce qui, il est vrai, ne peut plus être réputé

absolument juste aujourd'hui : « La France victorieuse vient
 « de recevoir de l'Allemagne vaincue une grande leçon de
 « choses. Malheur à elle si elle ne sait pas en profiter. Un
 « exemple à jamais mémorable vient de démontrer aux plus
 « incrédules l'utilité des assurances sociales ... L'empire al-
 « lemand a volé en éclats, mais le peuple allemand est resté
 « intact. D'où vient la force allemande, dont la trempe a ré-
 « sisté à un pareil désastre ? ... On ne saurait méconnaître
 « l'importance du rôle qu'a joué, dans cette crise suprême,
 « l'organisation de l'assurance sociale allemande : assurance-
 « maladie, assurance-invalidité, assurance-vieillesse ... Et
 « tout cela a formé un bloc solide, un faisceau inébranlable
 « que l'épreuve de la défaite suprême n'a pas réussi à briser.
 « Quelle leçon pour les vainqueurs ! Sachons en profiter. »

Si les expériences faites dans le domaine des assurances sociales sont appréciées à leur juste valeur dans de grands milieux du peuple, les critiques ne font pas non plus défaut. Les jugements défavorables ne peuvent cependant pas être pris au sérieux tout d'abord dans les cas où ils s'inspirent non de motifs objectifs, mais uniquement de la crainte toute personnelle de devoir contribuer aux charges de l'assurance sociale sans participer en proportion à ses avantages. Une critique s'inspirant de pareilles considérations trahit un manque d'esprit social et de sentiment de la responsabilité et, dès lors, mérite aujourd'hui plus que jamais d'être écartée. Plus sérieuses sont les objections formulées en raison de fâcheuses expériences faites ou à redouter, particulièrement du chef des effets préjudiciables que l'assurance sociale exercerait sur le goût au travail. Des critiques, isolés il est vrai, prétendent dans cet ordre d'idées qu'à l'instar de la prévoyance sociale en général, les assurances sociales incitent à la simulation, provoquent une sorte de manie des rentes et favorisent la démoralisation des assurés. Une assertion généralisée de cette espèce fait cependant tort à notre population dont la majeure partie se compose d'éléments d'une saine morale. Que l'on abuse ou essaie d'abuser çà et là de l'assurance, nous n'entendons nullement le contester. Mais il ne s'agit que de cas isolés, relativement peu nombreux, et qui ont leur cause bien moins dans l'assurance elle-même que dans l'insuffisance morale des personnes dont il s'agit. Le système particulier de l'assurance peut, il est vrai, aussi contribuer aux tentations ; mais y a-t-il une institution humaine qui, à côté d'avantages certains, n'ait aussi des imperfections ? L'examen des critiques mè-

nera donc à améliorer toujours davantage le système, mais non à rejeter l'idée fondamentale reconnue bonne. Au surplus, c'est précisément dans l'assurance-vieillesse, dans l'assurance-invalidité et dans l'assurance des survivants que les risques d'abus sont les moindres. La vieillesse, en tout cas, ne peut ni être simulée, ni être avancée au gré de l'individu; la falsification des actes de l'état civil mise à part, il n'y a donc pas de fraude possible en matière d'assurance-vieillesse. Pour ce qui est en second lieu de l'assurance des survivants, le seul risque pourrait être que l'assuré mît fin à ses jours pour n'avoir plus à entretenir sa famille, les prestations de l'assurance se substituant alors aux siennes propres. Mais si l'on considère que même chez l'individu le plus malheureux l'instinct de la conservation fait valoir ses droits, les cas où l'assurance serait à elle seule le facteur déterminant du suicide ne peuvent évidemment que constituer une infime minorité. Dans l'assurance-invalidité, enfin, le danger d'une jouissance abusive des prestations n'est, il est vrai, pas absolument inexistant. Toutefois, on pourra y parer au moyen d'une organisation appropriée du service médical et du contrôle en général, ainsi que, particulièrement, en établissant entre l'assurance et le gain une relation écartant la tentation de renoncer volontairement à celui-ci pour bénéficier de celle-là. Et pour ce qui est au surplus de la crainte d'une démoralisation générale, elle n'est pas fondée, car l'assurance sera nécessairement restreinte, même dans le cas le plus favorable, aux besoins essentiels de l'existence, de manière à sauvegarder l'intérêt qu'a l'assuré à améliorer sa situation par lui-même et, de ce fait, à développer l'esprit d'économie.

En Allemagne, pays qui se vante d'avoir fait œuvre de pionnier dans le domaine considéré en introduisant une assurance sociale éminemment progressiste, cette dernière institution a été combattue, avant la guerre, violemment et systématiquement par des représentants de la classe ouvrière assurée. Si toutefois les constatations faites à cet égard sont bien exactes, il ne s'agissait là d'une critique objective qu'en apparence; le but réel était, en vue de la lutte de classes et par haine du régime gouvernemental, de stigmatiser les institutions sociales de l'Etat comme de simples moyens de faire taire les revendications populaires. Or, quand la critique s'inspire de mobiles de cet ordre, elle fournit elle-même la meilleure preuve de la puissance conservatrice des institutions sociales et de la nécessité de les développer.

II. L'évolution à l'étranger.

Si dans ce qui précède, et pour motiver le projet relatif à l'introduction de l'assurance-invalidité, vieillesse et des survivants, nous avons attiré l'attention sur les exemples qui nous sont fournis par les autres pays, il convient de représenter, par un aperçu général, l'état de la législation en la matière. En procédant de la sorte, on peut distinguer, en principe, trois genres de prévoyance, basés sur l'existence d'un droit aux prestations, savoir : l'assistance sans paiement de contributions, l'assistance avec paiement de contributions et l'assurance proprement dite.

A. L'assistance en cas de vieillesse sans paiement de contributions.

Le système qui se rapproche encore le plus de l'assistance publique est celui de l'assistance en cas de vieillesse sans paiement de contributions. Selon ce système, tout vieillard indigent a droit, à partir d'un certain âge, à une rente de vieillesse déterminée, dont les frais sont couverts exclusivement au moyen des ressources publiques. En opposition à l'assistance publique, l'assistance en cas de vieillesse présente cette différence essentielle que ses prestations n'ont plus le caractère de secours ou d'aumônes, signifiant une humiliation politique et sociale pour l'assisté, mais qu'au contraire, ces prestations sont légitimement dues à ce dernier. Ce système se distingue d'autre part de l'assurance en ce qu'une des caractéristiques principales de cette dernière lui fait complètement défaut, c'est-à-dire le paiement d'une contribution par le bénéficiaire, peu importe que cette contribution soit à sa charge, à celle d'un tiers ou des deux ensemble. A l'opinion qui pourrait être avancée, et selon laquelle le bénéficiaire aurait déjà acquitté ses contributions par le paiement antérieur des impôts ou du fait qu'il a dépensé ses forces productives dans l'intérêt de l'économie nationale, il y a lieu d'opposer le fait non moins certain que normalement, chaque citoyen est appelé à fournir ces prestations et que par conséquent elles ne peuvent être envisagées comme l'équivalent des contributions à l'assurance, à plus forte raison que ces prestations, fournies sans égard pour une prévoyance ultérieure et sans qu'elles aient aucun rapport avec elle, sont dues exactement dans la même mesure par ceux-là même qui, de par leur situation sociale, ne feront jamais appel aux bienfaits de cette institution.

Ce genre d'assistance en cas de vieillesse est en vigueur en Grande-Bretagne ainsi que dans ses colonies australiennes, la Nouvelle-Zélande, la Nouvelle-Galles du Sud et Victoria, de même qu'en Danemark.

L'assistance en cas de vieillesse avec paiement de contributions.

Nous rencontrons la transition entre l'assistance sans contributions et la forme de l'assurance proprement dite dans une institution de prévoyance qui fonctionne en Islande, où, en se basant sur la contribution obligatoire générale, on prélève ces contributions régulièrement et en montants déterminés pour en répartir chaque année le produit, augmenté de suppléments provenant des ressources publiques et des intérêts accumulés, entre les vieillards indigents qui en ont été reconnus dignes.

C. L'assurance.

Le système de l'assurance garantit à chaque assuré, sur la base des contributions versées par lui ou en son nom au moment de la réalisation des conditions d'assurance, un droit à une prestation parfaitement déterminée, sans tenir compte du degré d'indigence de l'assuré. L'assurance peut être de par la loi volontaire ou obligatoire. Généralement, les risques sont assumés par des caisses de rente de l'Etat, même pour l'assurance volontaire ; dans certains pays, les caisses de secours mutuels sont également appelées à collaborer à l'assurance.

I. L'assurance volontaire.

Avec le système de l'assurance volontaire, l'Etat cherche à encourager la prévoyance sous forme d'assurance, en prenant à sa charge une partie du montant de la prime qu'auront à payer les ressortissants de certaines classes sociales ayant contracté une assurance. Il institue aussi généralement une caisse d'assurance publique alimentée par des subventions importantes destinées à couvrir les frais d'administration ou aussi à majorer les rentes dont bénéficient les assurés.

Ce système a été appliqué principalement dans les pays latins, la France en tête, longtemps avant l'introduction de l'assurance obligatoire en Allemagne, entre autres en Belgique, en Italie, au Portugal, en Serbie, en Hongrie, en Finlande et au Canada.

Les prestations de l'assurance volontaire sont généralement en rapport avec l'âge d'admission de l'assuré et la durée de l'assurance. En cas d'invalidité prématurée, alors que la nécessité d'une rente aussi élevée que possible se fait le plus sentir, cette dernière ne saurait remplir son but en raison de la courte durée de l'assurance. Seul l'assuré qui de bonne heure déjà est admis dans le cercle légal des assurés peut prétendre à une rente de vieillesse suffisante. Pour l'assurance des survivants, l'assurance volontaire est incapable d'avoir égard, quant aux prestations, à la composition des survivants au moment du décès de l'assuré, comme c'est le cas pour l'assurance obligatoire, attendu qu'en raison de la faculté donnée à l'assuré de choisir librement son assureur, l'assurance volontaire ne peut pas se baser sur une moyenne constante du risque quant à la composition de la famille.

Pour ce qui est du taux des primes, l'affiliation volontaire à l'assurance oblige de fixer pour chaque assuré une prime individuelle correspondant à l'âge de son admission. Or comme celle-ci augmente très rapidement avec l'âge, il s'en suit qu'à une prime déterminée correspond une rente qui décroît avec l'âge d'admission, ce qui a pour conséquence que les personnes d'un certain âge préfèrent en général renoncer à l'assurance. D'autre part, les jeunes gens pour lesquels la prime serait proportionnellement réduite n'ont pas pour l'assurance-invalidité, vieillesse et des survivants une compréhension suffisante. C'est ainsi que, dans les pays à assurance volontaire, on a constaté que l'intérêt voué à cette institution était bien mince, malgré de gros efforts politiques et financiers de l'Etat, et que ce sont précisément les catégories de la population appelées à retirer les plus grands avantages de la prévoyance qui s'en tiennent le plus éloignées. C'est pour cette raison que depuis un certain temps déjà se dessine dans ces pays un mouvement prononcé en faveur de l'introduction de l'assurance obligatoire. La France qui fut le champion du système de l'assurance volontaire et qui, durant un demi-siècle avait fait des efforts inlassables pour le propager, a enfin, par la loi du 5 avril 1910, passé nettement sur le terrain de l'assurance obligatoire où l'Italie est également en train de la suivre.

II. L'assurance obligatoire.

L'idée de rendre obligatoire l'assurance-invalidité, vieillesse et des survivants est partie d'Allemagne en 1889. Mal-

gré l'imperfection manifeste de l'assurance volontaire, un nombre relativement minime d'États a pu, jusqu'à ce jour, imiter son exemple. Il existe néanmoins une série de projets remarquables tendant à introduire l'assurance obligatoire, projets qui en partie n'ont pas encore pu être réalisés à cause de la guerre.

Comme toute contrainte, celle relative à l'assurance a naturellement aussi des inconvénients au point de vue social et économique. Ces inconvénients doivent autant que possible être pris en considération lors de l'organisation générale de l'assurance obligatoire. D'autre part, seul ce genre d'assurance a jusqu'ici été capable de mettre au bénéfice de la prévoyance voulue les couches populaires auxquelles elle s'adresse en première ligne. Au point de vue technique, l'assurance obligatoire présente de sérieux avantages sur l'assurance volontaire, notamment en ce qui concerne la fixation des contributions et des prestations. Etant donné que dans le cas de l'obligation, l'institution chargée de l'assurance peut compter sur une répartition à peu de chose près constante des assurés selon leur âge, elle est en mesure de fixer pour les contributions une prime moyenne uniforme, qui, vu les charges peu élevées que représentent les jeunes assurés pour l'assurance, peut être maintenue assez basse pour ne pas constituer une dépense excessive pour chaque assuré. Dans l'assurance volontaire par contre, la prime individuelle croissant rapidement avec l'âge d'admission, il en résulte que l'affiliation à l'assurance offre de sérieuses difficultés aux personnes d'un certain âge. D'autre part, l'assurance obligatoire ne doit plus faire dépendre le taux des prestations de la durée de l'assurance, de sorte que de cette façon et contrairement à l'assurance volontaire, elle constitue une aide efficace en cas d'invalidité ou de décès prématurés ou encore en cas de vieillesse de personnes qui ne sont soumises à l'assurance qu'à un âge avancé.

Comme l'assurance privée, abstraction faite de l'assurance complémentaire sur la vie, s'est généralement désintéressée de l'assurance-invalidité proprement dite, en raison des difficultés que présente la constatation de l'invalidité, et que, pour les motifs déjà indiqués, elle ne peut comprendre dans sa sphère d'action l'assurance des survivants proprement dite dont les prestations sont dépendants de la composition de la famille au moment du décès

de l'assuré, il en résulte que seule une institution d'Etat est à même de se charger de l'assurance obligatoire en cas d'invalidité, de vieillesse et des survivants. Dans certains cas isolés spéciaux on a aussi fait participer les caisses de secours mutuels à l'application de l'assurance. Les Etats qui jusqu'à aujourd'hui ont introduit l'assurance obligatoire en cas d'invalidité et de vieillesse, en combinaison, dans certains cas, avec l'assurance des survivants, ou qui tout au moins ont élaboré des projets sérieux en vue de son introduction future sont les suivants :

1. Assurance obligatoire avec le concours partiel de caisses libres pour l'application de l'assurance: la France et la Grande-Bretagne.
2. Assurance obligatoire avec caisses obligatoires : l'Allemagne, le Luxembourg, l'Autriche (projet de loi de 1914), la Hollande, l'Italie (décret du 21 avril 1919, soumis au parlement à titre de projet de loi), la Roumanie et la Suède.

A la suite de cet aperçu nous donnerons ci-après un résumé des principales dispositions de chacune des lois en tant qu'elles se rapportent :

- a. au genre de prévoyance et à son organisation;
- b. au cercle des personnes visées par l'institution de prévoyance;
- c. aux prestations de la prévoyance;
- d. à la constitution des ressources nécessaires.

A. Lois relatives à l'assistance en cas de vieillesse sans paiement de contributions.

Grande-Bretagne et Irlande.

a. L'assistance en cas de vieillesse a été introduite par la loi sur les pensions de vieillesse du 1^{er} août 1908 (Old Age Pensions Act), complétée par une loi additionnelle de 1911.

L'exécution de la loi incombe à la Trésorerie, à la commission centrale des pensions (Local Government Board) nommée par elle et enfin aux comités locaux de pensions (Local Pension Committees), désignés par les autorités respectives pour chaque comté, chaque ville ou district de ville d'au moins 2000 habitants. Un fonctionnaire spécial, nommé par la Trésorerie, et adjoint au comité local des

pensions est préposé à l'élaboration des propositions tendant à l'allocation des pensions. Il est en outre appelé à intervenir auprès de la commission centrale contre les décisions du comité local.

b. Le droit légal à l'obtention d'une pension de vieillesse est réservé à tous les citoyens âgés de 70 ans, touchant un revenu annuel ne dépassant pas 31 £ 10 sh (788 francs) et qui durant les 20 dernières années étaient citoyens du Royaume uni et domiciliés dans le Royaume. Le retrait temporaire ou permanent de la pension peut être prononcé en cas d'assistance des pauvres, d'oisiveté, d'ivrognerie, d'emprisonnement, etc.

c. Les prestations de cette assistance en cas de vieillesse consistent en une pension de vieillesse du montant de 5 sh (fr. 6,25) par semaine pour un revenu allant jusqu'à 21 £ (525 francs), et qui, à mesure que le revenu augmente, va en décroissant pour atteindre le minimum de 1 sh (fr. 1,25).

d. Les frais sont supportés exclusivement par le Trésor. Jusqu'en 1912, les charges annuelles provenant des pensions se sont élevées à 12½ millions de £ (315 millions de francs).

Colonies anglaises de l'Australie.

Une assistance en cas de vieillesse existait déjà en Nouvelle Zélande une dizaine d'années avant son introduction en Angleterre. Les États de la Nouvelle-Galles du Sud et de Victoria suivirent en 1901. Enfin, en vertu de la loi fédérale australienne du 10 juin 1908 et de la loi additionnelle de 1909, l'assistance en cas de vieillesse fut étendue à tous les autres États australiens. Cette loi se distingue de la loi britannique en ce sens qu'elle comprend aussi l'assistance en cas d'invalidité, qu'elle fixe la limite d'âge à 65 ans pour les hommes et à 60 ans pour les femmes et qu'elle prévoit des prestations sensiblement plus élevées. Il est vrai que la partie de la loi se rapportant à l'invalidité n'est pas encore en vigueur. Le maximum des pensions est le double de celles prévues en Angleterre, savoir 26 £ (650 francs) par an. Dans le cas où l'assuré touche un revenu, le taux de la pension est réduit de manière à faire avec celui-ci un total ne dépassant pas 52 £ (1300 francs).

France.

Antérieurement à l'introduction de l'assurance obligatoire en cas de vieillesse et invalidité dont il sera fait men-

tion plus tard, il fut institué, en vertu de la loi du 14 juillet 1905, complétée en 1907 et 1908, une assistance en cas de vieillesse et d'invalidité créée par l'Etat et garantissant à tout Français privé de ressources et âgé de plus de 70 ans ont atteint d'invalidité, une allocation mensuelle de 5 à 20 francs ainsi que le placement dans un hospice ou même chez des particuliers. Les frais occasionnés par les secours versés en espèces incombent aux communes, aux départements et à l'Etat.

Danemark.

L'assistance aux vieillards a été introduite dans ce pays déjà par la loi du 9 avril 1891, amendée et complétée en 1902 et 1908. Ont droit à une pension de vieillesse tous les nécessiteux tombés dans l'indigence sans qu'il y ait faute de leur part, âgés de 60 ans et domiciliés dans le pays depuis 10 ans au moins. Cette institution diffère des précédentes notamment en ce que le montant des prestations est fixé dans chaque cas particulier suivant les nécessités, par la commune de domicile, et que la moitié des dépenses est à la charge de cette dernière.

En 1911, plus du 2½ % de la population totale a touché des pensions de vieillesse, représentant la somme de 13½ millions de francs, ou 185 francs par assuré ou enfin fr. 4,90 par tête de la population.

B. Loi relative à l'assistance en cas de vieillesse avec paiement de contributions.

Islande.

a. D'après les termes de la loi du 9 juillet 1909, il a été institué dans chaque commune, sous la forme de caisses communales de secours en cas de vieillesse, une assistance obligatoire aux vieillards avec affiliation obligatoire à ces caisses.

b. Ces caisses sont alimentées par les contributions obligatoires de tous les ressortissants des deux sexes de la commune, âgés de 18 à 60 ans, à l'exception des personnes qui subviennent à l'entretien de membres indigents de leur famille et de celles qui, pour cause de maladie ou d'invalidité, ne touchent aucun salaire.

La contribution annuelle s'élève à 1,50 couronne pour les hommes et à 0,75 couronne pour les femmes. L'Etat fournit un supplément annuel de 0,50 couronne pour chaque contribuable de l'année courante.

c. Annuellement et dans chaque commune, les deux tiers des contributions payées, la moitié des allocations versées par l'Etat et la moitié des intérêts accumulés sont répartis entre les indigents qui en sont dignes et âgés de plus de 60 ans. Les secours sont accordés, chaque fois, pour une année. Ils comportent au minimum 20 couronnes et au maximum 200 couronnes.

Cette forme de prévoyance constitue, en regard de l'assistance sans paiement de contributions mentionnée plus haut, un progrès technique et social en ce sens qu'elle impose des contributions régulières et fixes aux personnes intéressées à l'institution. Quant aux effets de cette forme de prévoyance, les prestations qu'elle comporte présentent, aussi bien d'une commune à l'autre que d'une année à l'autre des fluctuations plus ou moins arbitraires selon la proportion du nombre des indigents à celui des contribuables.

C. Lois relatives à l'assurance en cas d'invalidité, de vieillesse et des survivants.

I. L'assurance volontaire.

Belgique.

a. Jusqu'à ces derniers temps, la législation de la Belgique a marché de front avec celle de la France, mais, dès le moment où ce pays a passé à l'assurance obligatoire, elle n'a pu jusqu'à maintenant le rejoindre sur ce terrain.

Déjà en 1850 se fondait la « Caisse générale de retraite » ; dès lors, une série de lois, en dernier lieu celle du 11 mai 1912, poursuit le but de stimuler l'assurance volontaire en cas d'invalidité et de vieillesse par de très larges subventions de l'Etat aux primes d'assurance.

Pour *l'assurance-vieillesse*, c'est la caisse centrale de retraite qui assume les risques, tandis que pour l'application de l'assurance on a fait appel également aux sociétés mutualistes reconnues. Pour *l'assurance-invalidité*, ces sociétés mutualistes assument elles-mêmes les risques en tant que le nombre de leurs membres est d'au moins 2000 assurés contre l'invalidité. Notons en passant que la loi du 2 mars 1907 du canton de Vaud s'appuie assez étroitement sur ce système.

b. La loi favorise la constitution de pensions de vieillesse à partir de l'âge de 55 à 65 ans, par des primes d'encouragement se montant au 60 % des versements de l'assuré, jus-

qu'au maximum de 9 francs et cela pour des personnes âgées de 16 ans au moins, qui, en impôts directs, paient une somme ne dépassant pas 50 à 80 francs selon l'importance des communes. Pour les membres des sociétés mutualistes reconnues, parmi lesquelles (comme du reste aussi dans le canton de Vaud) les « mutualités scolaires » occupent une place particulière, les restrictions se rapportant à l'âge et au montant d'impôt sont sans effet. En outre, l'Etat accorde aux sociétés mutualistes, pour chacun de leurs membres dont la prime dépasse 3 francs, une subvention annuelle de 2 francs. Suivant en cela l'exemple de l'Etat, les provinces, les communes et les employeurs versent également des contributions volontaires pour le service des primes. En vertu de la loi du 5 juin 1911, la Belgique a passé au système obligatoire pour les ouvriers mineurs seulement. Les efforts entrepris en vue de l'introduction générale de l'obligation ont abouti pour le moment à un projet de loi de l'année 1914 relatif à l'assurance obligatoire en cas de maladie, d'invalidité et de vieillesse pour les salariés de l'agriculture, du commerce et de l'industrie ayant un revenu annuel inférieur à 2400 francs.

Italie.

L'assurance volontaire fut introduite dans ce pays en vertu de la loi du 17 juillet 1898 et par la création de la « Caisse nationale de prévoyance pour l'invalidité et la vieillesse des ouvriers ». Tout comme en Belgique, on chercha à élargir cette institution par une série de lois, en dernier lieu par celle de 1907. A l'exemple de la Belgique aussi, les caisses de secours ouvrières participent à l'application de l'assurance.

Par contre, à la différence de la loi belge, la loi italienne vise uniquement les salariés ainsi que les élèves des écoles. En revanche, la Caisse nationale sert également des rentes d'invalides d'au moins 125 liras après un stage de 5 ans. La rente de vieillesse est liquidée à partir de la 25^e année de contribution, au plus tôt à l'âge de 60 ans chez les hommes et de 55 ans chez les femmes. Le montant de la rente est restreint par le fait que les contributions ne peuvent dépasser 100 liras par an. L'Etat alloue un subside jusqu'à concurrence de 10 liras pour les salariés et de 0,50 lire pour les écoliers. En cas de décès prématuré, les contributions versées par les assurés leur sont remboursées et les excédents de l'institut d'Etat sont périodiquement répartis entre eux.

Malgré tout, les résultats de cette institution ont été, ici également, si peu satisfaisants, que le gouvernement se vit bientôt obligé d'entreprendre les travaux préparatoires en vue de l'introduction de l'assurance obligatoire. Actuellement, un décret du 21 avril 1919 concernant l'assurance-invalidité et vieillesse obligatoire des salariés a été soumis au parlement.

Espagne.

La loi de 1908 a introduit une assurance-vieillesse volontaire pour les salariés touchant un revenu jusqu'à concurrence de 3000 pesetas. Les risques sont assumés par une caisse publique subventionnée par l'Etat, les provinces et les communes avec la collaboration des caisses de secours. La rente maximum admise est de 1500 pesetas. Comme en Italie, les excédents sont répartis entre les assurés, et les primes payées remboursées en cas de décès prématuré.

Portugal.

La « Caisse de retraite pour les classes laborieuses » créée en vertu de la loi de 1907 et subventionnée par l'Etat pour une somme annuelle de 200.000 milreis, assure les salariés de 15 à 60 ans, en tant qu'ils ne bénéficient pas d'une autre rente de plus de 15 milreis par mois. Ici, les primes payées par l'assuré lui sont remboursées, y compris les intérêts, non seulement en cas de mort précoce, mais encore en cas d'invalidité prématurée. En outre, et en cas d'indigence par suite d'incapacité de travail, la caisse fait des avances de fonds jusqu'à concurrence du total des primes versées.

Serbie.

Comme suite à l'assurance-maladie et accidents obligatoire instituée en vertu de la loi du 29 juin/12 juillet 1910, il a été procédé à l'introduction de l'assurance-invalidité et vieillesse facultative en faveur des salariés du commerce et des arts et métiers. Pour les ouvriers il n'existe pas de limite de revenus, pour les autres salariés, elle est fixée à 2000 dinars de salaire annuel. L'obligation peut être prononcée pour certains métiers à la demande de la majorité des ouvriers et avec l'assentiment des chambres et du ministre de l'économie publique. L'institution chargée de l'assurance est la fédération de corporations locales pour l'assurance des ouvriers. L'assurance participe à la subvention

allouée par l'Etat pour l'ensemble des assurances sociales, subvention d'au moins 100.000 dinars par an. Par opposition à toutes les lois énumérées jusqu'ici, la moitié de la prime est à la charge de l'employeur.

Il a lieu de remarquer en outre qu'à l'assurance-invalidité et vieillesse est adjointe, sous une forme méritant d'attirer l'attention, l'assurance des survivants, où la rente servie aux veuves comporte le 30 % et celle aux enfants le 5 % de la rente de l'assuré décédé.

Hongrie.

Les ouvriers agricoles, les domestiques et les petits agriculteurs ont la faculté de contracter une assurance-invalidité et vieillesse auprès de la Caisse de secours nationale subventionnée par l'Etat.

Finlande.

Dans ce pays l'assurance-invalidité et vieillesse repose uniquement sur les caisses privées de pensions d'ouvriers que la loi de 1897 a placées sous le contrôle de l'Etat. Déjà en 1904 le parti ouvrier insistait auprès du gouvernement pour que les travaux préparatoires en vue de l'introduction de l'assurance obligatoire fussent entrepris sans retard.

Canada.

En vertu de la loi sur les rentes de l'Etat de l'année 1908, toute personne domiciliée au Canada et versant à la caisse publique en une fois ou régulièrement des contributions déterminées, peut toucher une rente vieillesse d'au moins 50 dollars par an.

II. L'assurance obligatoire.

1. Mise en œuvre de l'assurance avec le concours des caisses de secours volontaires.

France.

a. Après que, à partir de 1850, des efforts infructueux eurent été tentés en vue d'introduire dans les milieux populaires où la prévoyance faisait défaut jusqu'alors, l'assurance-invalidité et vieillesse volontaire au moyen de toute une série de lois, celle du 5 avril 1910, révisée en 1912, 1915 et 1918 introduisit l'assurance-invalidité et vieillesse obli-

gatoire. Pour satisfaire à son obligation d'assurance, l'assuré a le choix entre la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse, les caisses publiques régionales et les organisations privées des employeurs et des employés. Suivant l'importance de leur collaboration, les organisations privées sont ou bien des agents préposés à l'application de l'assurance ou alors des organes assureurs indépendants.

b. Sont au bénéfice de la loi les salariés de l'industrie, du commerce et de l'agriculture dont la rémunération annuelle ne dépasse pas 5000 francs. Pour les salariés dont le salaire annuel est supérieur à 5000 francs, mais ne dépasse pas 6000 francs, ainsi que pour les fermiers, métayers, cultivateurs, artisans et petits patrons, l'assurance est simplement volontaire. Cette assurance existe en outre aussi pour d'autres catégories de personnes, comme par exemple pour les membres de la famille des assurés obligatoires ou facultatifs habitant avec eux.

c. En ce qui concerne les prestations, l'assurance obligatoire ne se distingue pas de l'assurance volontaire, précédemment en vigueur, en tant que le montant des rentes dépend de l'âge d'admission ainsi que de la durée de l'assurance. L'âge de la retraite est de 60 ans; elle peut être réclamée à partir de 55 ans déjà, mais dans ce cas l'allocation viagère accordée par l'Etat et la rente acquise seront réduites en conséquence. L'assurance-vieillesse et invalidité constitue pour les proches des assurés une assurance des survivants prévoyant de modestes secours aux veuves et aux orphelins. Le taux de la rente varie selon les versements. Pour chaque rente, l'Etat verse aux assurés obligatoires une allocation viagère de 3 $\frac{1}{2}$ francs par année de versement et en outre 10 francs pour les assurés qui ont élevé au moins 3 enfants. Pour l'assurance facultative, le subside de l'Etat se monte à la moitié des versements effectués. Le montant maximum de la rente obtenue par les versements, à partir de l'âge de 12 ans, est de 300 francs pour un assuré de 60 ans et de 510 francs pour celui de 65 ans.

d. Les contributions sont uniformément fixées à 18 francs pour les hommes et à 12 francs pour les femmes. Elles se réduisent à 9 francs pour les mineurs au-dessous de 18 ans. Dans le cas de l'assurance obligatoire, l'employeur est tenu de prendre la moitié des contributions à sa charge.

Il est intéressant de constater que malgré les subsides élevés de l'Etat et malgré la liberté étendue dont jouit l'as-

suré quant au choix de l'assureur, l'exécution de la loi se heurte à une vive résistance de la part des assurés. Les causes de ce phénomène semblent devoir être recherchées dans le fait que, d'une part, la loi prévoit encore l'échelonnement des prestations suivant l'âge d'admission et la durée d'assurance comme dans l'assurance facultative et, d'autre part, qu'elle n'introduit pas encore l'assurance des survivants proprement dite, bien que cette branche d'assurance tienne compte de la mentalité individualiste de l'assuré en ce sens qu'en cas de décès prématuré, ce dernier ne perd pas les contributions versées par lui, mais au contraire y trouve un équivalent sous la forme d'une prévoyance en faveur des membres de sa famille. D'ailleurs, l'application intégrale de la loi est considérablement entravée par le fait qu'elle ne prévoit aucune sanction contre l'employeur au cas où ce dernier contreviendrait à ses obligations, ce qui est du reste confirmé par une série de jugements rendus par la cour de cassation.

Grande-Bretagne.

a. Tandis que par la loi de 1908 et sous la forme d'une assistance aux vieillards sans contributions on avait en quelque sorte donné satisfaction au besoin de posséder une assistance en cas de vieillesse, l'*assurance-invalidité*, liée étroitement à l'assurance-maladie obligatoire, était introduite également sous forme obligatoire en vertu de la loi nationale sur les assurances du 16 décembre 1911, complétée par la loi additionnelle de 1913.

Les risques sont assumés par un « Fonds national de l'assurance » administré par un office central des assurances. L'application de l'assurance est confiée à des commissions d'assurance territoriales nommées dans chaque comté ou communes, ainsi qu'à des fonctionnaires locaux. En outre, les caisses de secours autorisées (*Friendly Societies*) comptant au moins 5000 adhérents sont appelées à collaborer à la perception des contributions et à l'octroi des prestations en espèces en ce sens qu'elles sont intéressées aux opérations financières de l'assurance en tant qu'elles concernent leurs sociétaires.

Les personnes qui ne peuvent faire partie d'une caisse de secours n'ont d'autre possibilité que celle de s'affilier à l'« assurance-épargne », dans laquelle les prestations en espèces sont limitées au montant des contributions individuelles et les soins médicaux à la durée d'une année.

b. L'obligation d'assurance s'étend aux salariés dont le revenu ne dépasse pas 160 £ (4000 francs). Les autres ressortissants de l'Etat peuvent, jusqu'à concurrence de ce revenu, contracter une assurance volontaire.

c. L'invalidité est considérée comme la continuation de la maladie et crée comme telle un droit à la rente si la maladie a duré plus de 26 semaines et si l'assuré peut justifier du versement de 104 cotisations hebdomadaires. La rente d'invalidité est de 5 sh. (fr. 6,25) par semaine ; elle est versée jusqu'à l'âge de 70 ans ; dès ce moment, c'est la loi de 1908 sur l'assistance en cas de vieillesse qui est applicable.

A part les prestations en espèces la loi prévoit encore, toujours comme continuation de l'assurance-maladie, la gratuité du traitement médical, lequel est exclusivement accordé, aussi en ce qui concerne les membres des caisses de secours, par les commissions d'assurance locales.

d. Les moyens sont fournis à peu près à parts égales par des contributions de l'assuré, de l'employeur et de l'Etat. Il y a lieu de remarquer que la contribution de l'employeur en faveur de l'ouvrier augmente dans la mesure où le salaire est fixé au-dessous d'un certain minimum, en ce sens que pour les assurés dont le salaire journalier n'atteint pas 1½ sh. (fr. 1,88), l'employeur est tenu de prendre la cotisation intégrale à sa charge, tandis qu'il ne doit que sa propre part de la cotisation, lorsque le salaire de l'ouvrier se monte à 2½ sh. (fr. 3,12). D'autre part, la contribution de l'employeur est la même pour les femmes que pour les hommes, lors même que l'assurance des femmes exige une cotisation inférieure à celle pour l'assurance des hommes.

La contribution hebdomadaire exprimée en *d* (10,4 cts.) est la suivante :

| | hommes | femmes |
|------------------|------------|------------|
| assurés . . . | 4 <i>d</i> | 3 <i>d</i> |
| employeurs . . . | 3 <i>d</i> | 3 <i>d</i> |
| Etat | 2 <i>d</i> | 2 <i>d</i> |
| Total | 9 <i>d</i> | 8 <i>d</i> |

Au point de vue de l'organisation, il y a lieu de souligner le fait que l'introduction de l'assurance s'est effectuée avec la collaboration des grandes caisses de secours existantes sans qu'on ait créé un appareil administratif nouveau et compliqué. En revanche, il convient de remarquer que

cette assurance telle qu'elle est conçue n'a su procurer une prévoyance effective qu'aux ouvriers ayant fait un apprentissage et affiliés aux grandes associations syndicales, tandis qu'il n'a pour ainsi dire rien été fait pour la majeure partie des ouvriers irréguliers n'appartenant à aucune organisation, pour lesquels la prévoyance serait pourtant de la plus grande nécessité. Notons cependant que cette partie, insuffisante en soi, de la loi anglaise ne devait avoir qu'un caractère transitoire, étant donné qu'on projetait de modifier en 1915 déjà, l'article 42 de la loi réglant l'assurance des ouvriers non mutualistes. Une loi additionnelle a en effet été adoptée, depuis lors, en 1913, mais elle n'apporte pas de modifications importantes quant à l'assurance-épargne.

2. Application de l'assurance obligatoire par le moyen de caisses obligatoires.

Allemagne.

a. L'Allemagne est le premier Etat, qui, sous la direction de Bismarck déjà, a introduit, par la loi du 22 juin 1889 révisée par celle de 1899, l'assurance obligatoire en cas d'invalidité et de vieillesse comme complément à l'assurance-maladie et accidents obligatoire créée dans les années 1883/84. Complétée dès lors par une assurance des survivants, la loi de 1899 forme aujourd'hui le livre IV du code impérial des assurances sociales du 1^{er} janvier 1912, amendé par la loi du 12 juillet 1916 en ce qui concerne les prestations assurées.

Les institutions chargées de l'assurance étaient à l'origine les établissements d'assurance des différents Etats confédérés, ainsi que les établissements agréés à titre d'établissements spéciaux d'assurance. Ce groupement territorial de l'effectif des assurés ayant eu pour conséquence de provoquer des écarts sensibles dans les opérations financières des différents établissements, en raison des diversités que présentait la répartition des assurés d'après leur âge dans les diverses régions de l'empire, on en vint à constituer plus tard une « fortune commune » pour la rente fondamentale et à centraliser les risques en une institution unique.

b. Sont soumis à l'assurance obligatoire, à partir de 16 ans, sans aucune limitation de salaire, les ouvriers, domestiques et, dans certaines industries, les personnes travaillant à domicile, ainsi que, pour autant que leur salaire ou traitement ne dépasse pas 2000 marks, — limite que l'on

cherche à relever actuellement — les employés d'exploitation, contremaîtres et autres employés occupant une situation de même importance, les commis de commerce, membres d'une troupe de théâtre ou d'un orchestre, instituteurs et précepteurs. Les employés dont le salaire ou traitement ne dépasse pas 3000 marks, ainsi que les petits patrons n'occupant que deux assurés obligatoires au maximum sont autorisés à participer volontairement à l'assurance jusqu'à l'âge de 40 ans. Les assurés obligatoires et volontaires qui abandonnent une situation entraînant l'obligation de l'assurance ou les autorisant à s'assurer, peuvent continuer l'assurance.

c. La *rente d'invalidité* est versée à l'assuré qui, par suite de maladie ou d'autres infirmités, n'est plus en état de gagner le tiers de ce que des personnes bien portantes de sa condition et ayant reçu une formation analogue gagnent d'ordinaire par leur travail dans la même région.

La limite d'âge pour l'entrée en jouissance de la *rente de vieillesse* a été réduite de 70 à 65 ans par la loi précitée du 12 juillet 1916.

Les prestations de *l'assurance des survivants* consistent uniquement en rentes servies à la veuve survivante incapable de travailler et en rentes des orphelins.

Le *taux de la rente* se compose d'un subside de l'empire de 50 marks (25 marks pour les orphelins) auquel vient s'ajouter la quote-part de l'établissement d'assurance, cette dernière se composant elle-même d'une somme de base et de majorations variant selon la durée de l'assurance. La quote-part de l'établissement d'assurance dépend du taux des cotisations, lesquelles sont échelonnées suivant 5 classes de salaires. La rente d'invalidité oscille entre le minimum de 116 marks et le maximum de 450 marks, la rente de vieillesse entre le minimum de 110 marks et le maximum de 230 marks. Les rentes allouées aux veuves incapables de travailler se montent, indépendamment du subside de l'Empire, aux $\frac{3}{10}$ de la rente d'invalidité que touchait ou eût touché le mari assuré, les rentes des orphelins aux $\frac{3}{20}$ de la rente que touchait ou eût touché le père, pour le premier enfant, et au $\frac{1}{40}$ de cette rente pour chacun des autres enfants. Les rentes d'invalidité et de vieillesse peuvent être augmentées au moyen d'assurances volontaires complémentaires. Pour les années 1918 et 1919 la rente d'invalidité et de vieillesse a été augmentée provisoirement de 8 marks et celle pour les veuves de 4 marks par mois.

Outre les prestations en espèces, la loi prévoit le traitement médical et l'hospitalisation des bénéficiaires de rentes. Durant l'hospitalisation, les proches parents de la famille de l'assuré touchent un secours de famille équivalant au quart du salaire local.

d. Les ressources nécessaires aux établissements d'assurance sont fournies à part égales par les assurés et les employeurs. Les contributions hebdomadaires de l'assuré et de l'employeur réunies varient selon les cinq classes d'assurance, entre 16 et 48 pfennigs.

A remarquer l'emploi donné aux capitaux accumulés, au moyen desquels l'assurance-invalidité favorise des œuvres sociales en général, la construction d'habitations ouvrières en particulier et en outre l'agriculture. C'est ainsi que jusqu'à fin 1918, il a été dépensé pour des œuvres sociales (constructions d'hôpitaux et de maisons de convalescence, soins aux malades et invalides, éducation et instruction, etc.) 701 millions de marks, pour la construction de homes pour ouvriers et célibataires 578 millions de marks, pour des établissements dépendant de l'assurance (hôpitaux, sanatoria pour tuberculeux, homes pour séjours curatifs et pour convalescents, hospices d'invalides, etc.) 97 millions de marks et enfin pour satisfaire au crédit agricole 135 millions de marks, au total pour des œuvres d'utilité publique 1 milliard 511 millions de marks.

Aux termes d'une loi spéciale du 20 décembre 1911 l'assurance obligatoire d'invalidité et de vieillesse a été étendue aux employés privés dont le revenu ne dépasse pas 5000 marks, limite dont l'élargissement est également à l'étude actuellement. L'institution chargée de l'assurance est l'« Office impérial de l'assurance des employés » à Berlin. Cette loi se distingue de celle dont il a été question plus haut, en ce que la notion d'invalidité a été remplacée par celle d'incapacité de travail professionnel et qu'aux termes de celle-ci, est déclaré incapable de travail quiconque n'est plus en état de gagner la moitié du salaire normal de sa catégorie. En outre, la rente pour les veuves leur est servie quelle que soit leur capacité de travailler. Enfin, aux termes de cette loi, l'empire n'accorde aucun subside.

Luxembourg.

L'assurance obligatoire en cas d'invalidité et de vieillesse a été introduite dans ce pays par une loi du 6 mai 1911 nette-

ment inspirée de la législation allemande. Selon cette loi, une institution d'Etat, l'Office d'assurance en cas d'invalidité et de vieillesse, est chargée de l'assurance.

Cette loi se distingue cependant sensiblement de la loi allemande en ce que les contributions comme les prestations ne sont plus échelonnées d'après des classes de salaires déterminées, mais d'après les salaires effectifs. Les contributions qui sont réparties par parts égales entre l'employeur et l'employé représentent le 21 % du salaire. Quant à l'assistance des survivants, elle est régie par des dispositions analogues à celles de la loi française.

Autriche.

L'assurance obligatoire en cas d'invalidité et de vieillesse est pratiquée actuellement, en ce qui concerne les ouvriers mineurs, par des caisses minières de secours, dites « Bruderladen » (loi du 28 juillet 1889) et, pour ce qui est des employés privés et d'une partie des fonctionnaires publics, par un office national de pensions régis par la loi du 16 décembre 1906. Cette loi contient des dispositions analogues à celles de l'assurance ouvrière allemande.

Depuis 1891 des efforts sont entrepris en vue de l'introduction de réformes dans la législation de l'assurance ouvrière par le moyen de la réunion organique des assurances obligatoires en cas de maladie, d'accidents, de vieillesse, d'invalidité et des survivants. Ces efforts ont abouti pour le moment à un projet de « loi sur les assurances sociales » de 1914, lequel occupe parmi les lois d'assurances sociales, en général, une place marquée en raison de la profondeur de sa documentation et des soins apportés à son élaboration.

Les risques sont assumés par une « Caisse de rentes d'invalidité et de vieillesse », tandis que l'application de l'assurance est réservée aux offices provinciaux, aux commissions locales de rentes, et aux offices de districts qui sont en même temps les organes de l'assurance-maladie et accidents. En outre, les caisses territoriales d'assurance en cas d'accidents sont chargées de certaines fonctions déterminées dans le domaine de l'assurance-invalidité et vieillesse.

Pour la première fois, lors de l'élaboration de ce projet, on a envisagé l'extension de l'obligation d'assurance aux

personnes travaillant à leur propre compte, solution qui depuis lors, a été adoptée en Roumanie et en Suède pour cette catégorie de personnes. Or comme la constatation de l'invalidité doit principalement se baser sur le revenu et qu'elle offre dès lors des difficultés plus grandes encore que lorsqu'il s'agit de salariés, le projet de loi en question ne prévoit que l'assurance-vieillesse pour les personnes travaillant à leur compte. La façon de déterminer les contributions et prestations se rapproche de celle prévue dans la loi allemande, à la différence près que le subside de l'Etat dépend du montant des contributions de l'assuré et que les prestations aux survivants présentent comme en France et au Luxembourg le caractère d'une modeste indemnité en capital.

Hollande.

a. L'assurance obligatoire en cas de vieillesse, d'invalidité et l'assurance des orphelins a été introduite en Hollande par la loi du 5 juin 1913. L'organe assureur est la « Banque d'assurance de l'Etat » ayant comme organes des conseils de districts auxquels incombe entre autres le contrôle des assurés et la perception des primes, tandis que la décision relative à l'allocation des rentes et au traitement médical est réservée à la Banque d'assurance.

b. Sont soumis à l'assurance, tous les ouvriers dont le revenu ne dépasse pas 1200 florins en tant qu'ils n'ont pas atteint l'âge de 35 ans et qu'eux-mêmes ou leur femme ne sont pas imposables pour une somme supérieure à 2000 florins.

c. La rente dépend du montant des contributions échelonnées suivant 5 classes de salaires ainsi que de leur durée. La limite d'âge pour l'allocation de la rente de vieillesse est fixée de 70 ans. L'assurance des survivants se réduit à des rentes servies aux orphelins d'invalides décédés. En cas d'hospitalisation de l'assuré, les enfants au-dessous de 13 ans touchent une indemnité analogue aux secours de famille prévus par la loi allemande. Il y a lieu de relever une disposition de cette loi portant que lorsque le bénéficiaire d'une rente s'adonne à la boisson, la rente pourra être remplacée par des prestations en nature ou versée à un tiers.

Italie.

Comme la remarque en a déjà été faite, un décret du 21 avril 1919 a été soumis au parlement italien, décret qui prévoit l'introduction de l'assurance-invalidité et vieillesse obligatoire par la « Caisse nationale de prévoyance pour l'invalidité et la vieillesse » actuelle, dénommée dorénavant « Caisse nationale pour les assurances sociales » et par des institutions provinciales de prévoyance sociale. Selon ce décret qui revêt le caractère d'un projet de loi, l'assurance obligatoire englobe les salariés (ouvriers, domestiques) de l'agriculture — y compris les fermiers et métayers — ainsi que les salariés du commerce, de l'industrie, des administrations publiques et des professions libérales dont le revenu ne dépasse pas 3600 liras.

La manière de fixer les contributions qui doivent être versées à parts égales par l'employeur et l'employé, de même que le mode de fixation des prestations assurées sont, quant aux rentes d'invalidité et de vieillesse, analogues à ce que prévoit la loi hollandaise, tandis que les prestations en faveur des survivants se rapprochent davantage des dispositions de la loi française.

Le décret prévoit, à titre de subside de l'Etat, une allocation forfaitaire de 100 liras par rente liquidée.

Roumanie.

La loi roumaine du 27 janvier 1912, comme les lois anglaise et allemande et le projet de loi autrichien, a introduit l'assurance-invalidité et vieillesse en étroite liaison avec les autres branches des assurances sociales; pour le surplus, cette loi présente diverses particularités. Comme organe assureur fonctionne la « Caisse d'assurance en cas d'invalidité et de vieillesse » de l'« Office central des métiers, du crédit et des assurances ouvrières » laquelle a recours, pour l'application de l'assurance, à la coopération des corporations professionnelles.

Comme on l'a fait remarquer déjà à propos du projet autrichien, le cercle des personnes soumises à l'assurance est plus étendu que de coutume en ce sens que les patrons de métiers comme les ouvriers sont assujettis à l'assurance et qu'il n'existe pas de limite de revenu.

Les pensions de vieillesse sont versées à partir de 65 ans ; elles sont constituées par une somme constante relativement

élevée de 150 lei et d'une majoration de 10 bani par semaine de versement.

Les frais sont couverts par une contribution hebdomadaire de 45 bani à laquelle l'assuré, l'employeur et l'Etat participent par parts égales. Contrairement à ce que prévoient la plupart des lois citées jusqu'ici, le subside de l'Etat vient s'ajouter non pas à la rente, mais à la prime, comme en Belgique.

Suède.

La loi suédoise du 30 juin 1913 occupe une place particulière parmi les lois de cette espèce, du fait qu'elle étend l'obligation d'assurance à toute la population suédoise de l'âge de 16 ans et que, en relation avec cette disposition, elle limite l'allocation de l'Etat à chaque rente aux seuls ayants droit atteints d'une incapacité de travail permanente dont le revenu annuel ne dépasse pas 300 couronnes pour les hommes et 280 couronnes pour les femmes. En outre le subside de l'Etat est échelonné par rapport au revenu encore en ce sens que le maximum fixé à 150 couronnes pour les hommes et à 140 couronnes pour les femmes n'est versé que lorsque le revenu annuel de l'assuré descend au-dessous de 50 couronnes.

Les risques sont assumés par l'Etat, tandis que l'application de l'assurance est confiée à une direction centrale des pensions dont les organes sont les commissions de pension établies dans chaque commune. Les communes et les administrations de l'Etat sont également chargées de la perception des primes conjointement avec l'encaissement des taxes communales et de l'impôt d'Etat.

Les contributions des assurés augmentent en proportion du revenu annuel et varient entre 3 couronnes (pour un revenu inférieur à 100 couronnes) et 13 couronnes (pour un revenu de 1300 couronnes et plus).

Les rentes-vieillesse sont liquidées à partir de l'âge de 67 ans. Indépendamment d'une allocation éventuelle de l'Etat, le taux de la rente s'élève au 30 % pour les hommes, et au 24 % pour les femmes des versements effectuées. On peut augmenter proportionnellement la rente en versant des contributions volontaires jusqu'à concurrence de 30 couronnes par an. Comme en Belgique, les frais résultant des allocations aux rentes ne sont pas supportés par l'Etat uniquement, mais encore par les provinces et les communes,

dans la proportion de $\frac{1}{4}$ à la charge de l'Etat, et respectivement de $\frac{1}{8}$ à la charge des provinces et des communes. Ensuite de la limitation aux invalides indigents et incapables de tout travail, des allocations de l'Etat, les charges qui en résultent pour les ressources publiques ne dépasseront pas, dans la période constante, la somme relativement modeste de 38 millions de couronnes.

Si la loi est allée très loin dans l'élargissement du cercle des assurés obligatoires, on ne peut pas en dire autant relativement au taux des rentes qui sont allouées, lesquelles, en particulier dans le cas d'invalidité prématurée, sont absolument insuffisantes. Pour une contribution moyenne annuelle de 8 couronnes, la rente pour les hommes, abstraction faite des allocations éventuelles de l'Etat, s'élève, après 5 ans, à 12 couronnes par an, après 15 ans à 40 couronnes.

D. Etats dans lesquels jusqu'à maintenant la prévoyance pour la vieillesse et l'invalidité n'a pas été organisée du tout ou seulement d'une façon incomplète.

Outre les Etats déjà signalés dans lesquels la prévoyance pour l'invalidité, la vieillesse et le décès n'a pas dépassé le cadre de travaux préliminaires ou les premiers débuts dans son application tels l'Autriche, la Hongrie, l'Italie, la Finlande, il y a lieu de citer encore les Etats européens suivants :

La Norvège. Ici, une commission nommée en 1894 a élaboré un projet de loi relatif à l'assurance-invalidité et vieillesse obligatoire pour le peuple norvégien.

La Bulgarie. Ce pays possède une assurance-invalidité et vieillesse bien organisée, avec assistance aux survivants; cette institution est destinée uniquement aux ouvriers de l'Etat (loi du 7 mars 1906).

La Grèce. En vertu de la loi de 1907, ce pays a organisé jusqu'à maintenant l'assurance-invalidité pour les marins hellènes.

La Russie. Comme suite aux délibérations de la loi de 1903 relatives aux indemnités en cas d'accidents, la question de l'introduction d'une assurance-maladie, invalidité et vieillesse a été soulevée également. Lors de l'élaboration des projets de lois y relatifs il fut décidé toutefois, en considé-

ration des difficultés d'organisation et des frais considérables qui en résulteront pour l'Etat, de renoncer pour l'instant à l'assurance-invalidité et vieillesse et de se borner, pour le commencement, à l'assurance-maladie et accidents, laquelle a été réglée entre temps par des lois de 1912. Quoiqu'il en soit, en 1917, le nouveau « Ministère du travail » dans une proclamation adressée « A tous les travailleurs de Russie » avait fait entrevoir l'organisation d'une assurance sociale de grande envergure qui devait embrasser non seulement le parachèvement démocratique des lois se rapportant à l'assurance ouvrière en cas de maladie et d'accidents, mais encore des lois nouvelles pour l'assurance des ouvriers en cas d'invalidité, de vieillesse et de chômage. Les lois concernant l'assurance-maladie et accidents ont en effet, dès lors, subi des modifications fondamentales, mais il n'est pas possible de dire si les autres réformes annoncées ont été réalisées, vu l'insuffisance des documents et renseignements qu'il a été possible de recueillir sur cette question.

III. Efforts faits en Suisse en vue d'aboutir à une réglementation fédérale de la question.

Si, telle que nous l'avons exposée, l'évolution accomplie à l'étranger par l'assurance en cas de vieillesse et d'invalidité prouve la nécessité de cette institution au point de vue de la politique sociale, on peut s'étonner que la Suisse, qui veut être un Etat progressiste, n'ait pas abordé plus tôt déjà la solution du problème. Cela ne signifie cependant nullement que notre pays soit en retard dans le domaine des assurances sociales en général.

Comme on le sait, la Confédération encourage l'assurance-maladie. Pour la période du 1^{er} janvier 1914 au 31 décembre 1918, elle a consacré à cet objet pas moins de dix millions en somme ronde; rien que pour l'année 1919, les subventions dépasseront probablement cinq millions, par suite de l'accroissement constant du nombre des caisses reconnues, du versement des suppléments de montagne ainsi que de l'allocation de subsides extraordinaires à cause de la guerre et de l'épidémie de grippe.

En ce qui concerne les suites des accidents, il avait été institué déjà sous le régime de la loi sur la responsabilité ci-

vile une assistance qui répondait aux besoins de l'époque. Les employés de chemins de fer, tout d'abord, bénéficièrent de la protection créée par la loi du 1^{er} juillet 1875 relative à la responsabilité des entreprises de chemins de fer, protection qui, il est vrai, avait été instituée au début moins pour ces agents — ou en tout cas pas seulement pour eux — qu'à titre général en faveur de toutes personnes entrant en contact avec les chemins de fer. De par cette loi, néanmoins, l'on passait du principe restrictif de la simple responsabilité délictuelle des chemins de fer à celui de la responsabilité légale envers le personnel en raison d'accidents provenant de cas fortuits; on préparait ainsi le terrain pour l'extension de la responsabilité à d'autres groupes du travail. Deux ans plus tard, effectivement, l'article 5 de loi fédérale du 23 mars 1877 sur le travail dans les fabriques établissait des dispositions concernant la responsabilité des chefs de ces établissements, dispositions que la loi fédérale du 25 juin 1881 relative à la responsabilité civile des fabricants étendit encore et que la loi fédérale du 26 avril 1887 sur l'extension de la responsabilité civile déclara applicables à d'autres entreprises également. En ce domaine de la responsabilité en cas d'accidents, la Suisse avait institué par là pour ses ouvriers un régime protecteur qui pouvait alors être donné en exemple comparativement à ce qu'avaient fait d'autres pays. Les enquêtes auxquelles le Conseil fédéral fit procéder sur l'introduction de l'assurance obligatoire en cas d'accidents, afin de remédier à certains inconvénients et de donner suite à deux postulats des 25 mars 1885 et 29 avril 1887, décelèrent toutefois les vices du système de la responsabilité civile. Dans son mémoire du 15 novembre 1889, le Dr Forrer, conseiller national, résumait son appréciation ainsi qu'il suit: «C'est à l'assurance qu'il faut aller aujourd'hui. Elle signifie la paix, tandis que la responsabilité civile c'est la guerre. Le seul mot «assurance» a déjà, en soi, quelque chose de bienfaisant.» C'est effectivement dans le sens de ces conclusions que l'on chercha la solution, et qu'après le rejet de la loi fédérale du 5 octobre 1899 on la trouva en édictant la loi du 13 juin 1911 sur l'assurance en cas de maladie et d'accidents. Telle qu'elle est réglée dans le titre deuxième de cette loi, l'assurance-accidents non seulement soutient la comparaison avec la législation d'autres pays, mais encore la surpasse — en partie même de beaucoup — quant à l'assistance de l'accidenté et de sa famille.

Pour le moins aussi avancée que l'étranger dans le domaine de l'assurance-maladie, notamment pour ce qui regarde l'appui

de l'Etat, et lui étant supérieure dans celui de l'assurance-accidents, la Suisse s'efforce aussi depuis longtemps déjà d'instituer sur le terrain fédéral l'assurance en cas de vieillesse et d'invalidité. Si elle n'y est point encore parvenue jusqu'ici, c'est tout d'abord parce que l'introduction de l'assurance en cas de maladie et d'accidents a pris beaucoup de temps au législateur fédéral, d'autre part, parce que l'on voyait dans cette assurance une œuvre déjà considérable et susceptible d'être réalisée la première, puis parce que d'autres branches d'assurance ne paraissaient pas encore assez éprouvées et enfin, à cause de sérieuses craintes d'ordre financier.

Après que l'assemblée des délégués de la société du Grütli tenue à Granges au cours des années 1880 et suivantes eut déjà discuté les principes d'une assurance en cas de vieillesse et d'invalidité élaborés par le maître secondaire Itschner, de Zurich, il se manifesta également, lorsqu'il s'agit de reviser la constitution fédérale en vue d'introduire l'assurance en cas de maladie et d'accidents, un fort mouvement d'opinion tendant à étendre à l'assurance en cas de vieillesse et d'invalidité les compétences législatives qu'on se proposait d'attribuer à la Confédération. Le Conseil fédéral n'ignorait pas ces vœux. Il ne jugea cependant pas, en 1889, que le moment fût venu de les réaliser. Dans son message du 28 novembre de cette année-là sur la compétence législative à accorder à la Confédération en matière d'assurance contre les accidents et les maladies, *) il s'exprima en effet comme suit:

« Expliquons d'abord pourquoi nous entendons ne mentionner que l'assurance contre les accidents et les maladies! Ne sait-on pas, en effet, que d'autres branches de l'assurance ont attiré l'attention publique et ont même été organisées par l'Etat (voir la loi allemande du 22 juin 1889 sur l'assurance des invalides et l'assurance contre la vieillesse)?

« Si l'on se représente bien dans quels domaines il est possible de légiférer en Suisse sur la matière, on se persuadera que la législation ne pourra, de longtemps, s'étendre qu'à l'assurance contre les accidents et les maladies. Ainsi limitée, la tâche est encore si difficile et d'une telle portée, que nous n'aurons pas trop de toutes nos ressources pour l'accomplir; on s'efforcera naturellement de toutes parts de créer une œuvre aussi parfaite que possible, et l'on attendra sans doute, avant

*) Feuille fédérale, 1890, tome 1, pages 322 et 323.

d'entreprendre autre chose, que la solution adoptée ait reçu le baptême de l'expérience. Il ne s'agira pas seulement de voir si le système admis fonctionne bien comme tel, mais si les éléments (employeurs, ouvriers, Confédération) auxquels on attribuera les charges financières de l'assurance, seront assez forts pour supporter ces lourdes charges et pour s'en imposer de nouvelles. Il ne convient pas que l'on songe à s'occuper d'autres branches de l'assurance avant d'être absolument tranquilisé sur le côté financier de notre entreprise et aussi avant de savoir si cette dernière a réussi; il serait au moins téméraire de vouloir aller plus loin et de se précipiter aveuglément dans l'inconnu.

« Nous établirons avec tout le sérieux qu'il est nécessaire d'y apporter une assurance contre les accidents et les maladies aussi générale et aussi juste que possible, afin de secourir largement les misères sociales. Jusqu'à ce que cette œuvre soit terminée, jusqu'à ce qu'elle ait fait ses preuves, il s'écoulera bien des années, et le moment sera sans doute revenu de soumettre notre constitution à une revision partielle ou totale; il sera temps alors de rechercher s'il importe d'attribuer à la Confédération des compétences plus étendues en matière d'assurance. Et puis, la situation peut jusqu'à cette époque se modifier de telle sorte que les besoins seront devenus très différents de ce qu'ils sont aujourd'hui, et que ces nouvelles compétences seront autres qu'on ne le suppose aujourd'hui.

« Toutes ces raisons doivent nous engager à asseoir notre revision constitutionnelle sur une base positive et à laisser de côté des idées dont la réalisation n'est pas urgente et que l'expérience n'a consacrées nulle part. Nous voudrions aussi éviter une rédaction trop générale de l'article additionnel, afin de ne pas entretenir des illusions qui pourraient être suivies d'amères déceptions, et de ne pas exposer le pouvoir fédéral à des sollicitations que nous serions forcés de repousser pour des motifs d'ordre pratique et surtout financier.

« Nous vous proposons en conséquence, après de mûres réflexions, de restreindre la revision constitutionnelle à la matière de l'assurance contre les accidents et les maladies, c'est-à-dire de poursuivre le seul but qu'il soit possible d'atteindre maintenant; nous ne sommes pas en principe adversaires de mesures plus complètes, mais nous pensons qu'il y a lieu de les réserver encore. Nous pouvons même déclarer aujourd'hui que nous serons tout disposés à prêter en temps opportun

notre concours au développement de notre législation dans le domaine des questions sociales.»

Les commissions chargées par le Conseil national et le Conseil des Etats d'examiner le projet d'un nouvel article 34^{bis} de la constitution, lesquelles siégèrent à Zurich du 10 au 12 mars 1890, crurent dans leur majorité devoir prévoir la possibilité d'étendre davantage encore la compétence législative de la Confédération et elles proposèrent d'amender ainsi qu'il suit le projet du Conseil fédéral:

«La Confédération introduira par voie législative l'assurance en cas d'accident et de maladie, en tenant compte des caisses de secours existantes.

«Il lui est loisible d'introduire par la même voie encore d'autres assurances des personnes.

«Elle peut déclarer la participation à ces assurances obligatoire en général ou pour certaines catégories déterminées de citoyens.»

Après avoir discuté à nouveau son premier point de vue dans sa séance du 29 mai 1890, le Conseil fédéral autorisa le chef du département de l'industrie et de l'agriculture à accepter la teneur proposée par la majorité des commissions quant aux 1^{er} et 3^e alinéas de l'article constitutionnel, le chargeant en revanche de demander la suppression du 2^e alinéa. Il fit derechef valoir les motifs invoqués dans son message. Les commissions les admirèrent en fin de compte et elles arrivèrent ainsi, dans leur séance du 2 juin 1890, à une entente avec le Conseil fédéral. La question fut néanmoins soulevée à nouveau au sein du Conseil national, M. Cramer-Frei, membre de la fraction libérale-démocratique, ayant proposé la disposition suivante:

«Il est loisible à la Confédération d'édicter par voie législative les dispositions nécessaires concernant l'assurance contre la maladie et les accidents, ainsi que concernant d'autres espèces d'assurance des personnes, et, en tant que de besoin, d'instituer elle-même de telles assurances.»

Mais en date du 4 juin 1890, le Conseil national adopta, par 95 voix contre 15, l'article 34^{bis} dans la teneur proposée par la commission et le Conseil fédéral. Le Conseil des Etats, de son côté, adhéra à l'unanimité à cette décision le 13 du même mois.

L'idée de soumettre au pouvoir législatif fédéral encore d'autres domaines des assurances ne tomba néanmoins pas dans

le néant. Elle fut au contraire soulevée à nouveau au sein de la commission d'experts instituée pour examiner le projet Forrer concernant la loi sur l'assurance en cas de maladie et d'accidents, et cela bien que l'auteur du projet eût déclaré, avant que l'on abordât la discussion par articles, ce qui suit: « Notre tâche est d'instituer l'assurance en cas de maladie et d'accidents par exécution de la compétence conférée au législateur fédéral. Nous sommes dès lors obligés, pour cette fois, de laisser de côté l'introduction d'autres espèces d'assurance, même de celles qui sont en rapport avec l'assurance en cas de maladie et d'accidents. On peut le regretter; et, personnellement, je regrette que pour cette raison déjà — abstraction faite d'autres encore — nous ne puissions organiser d'emblée également l'assurance en cas d'invalidité. »

De fait, la teneur de l'article 34^{bis} de la constitution ne permettait pas d'instituer d'autres assurances.

L'assurance nationale en cas de vieillesse et d'invalidité demeura donc provisoirement à l'état de programme. C'est aussi comme tel qu'elle fut déclarée lorsqu'en 1892 le groupe radical-démocratique des Chambres fit rentrer parmi ses buts l'extension des assurances par la Confédération, et que la fraction libérale-démocratique en fit de même quant à l'assurance en cas de maladie, d'accidents et de vieillesse. Le parti radical-démocratique, le parti socialiste et le parti démocratique suisses se prononcèrent également, les deux premiers dans leur programme de l'année 1904, le dernier en 1905, en faveur de l'institution de l'assurance-vieillesse et de l'assurance-invalidité. Mais, à cette institution, la situation financière de la Confédération devait nécessairement faire obstacle tant que l'on ne pourrait pas créer ou faire accorder de nouvelles recettes. Aussi le Conseil fédéral fut-il amené à plusieurs reprises, dans ses messages concernant le budget, à attirer l'attention sur cet état de choses. C'est ainsi que relativement au budget de l'exercice 1912, il déclara entre autres:

« Nous devons nous estimer heureux si nous trouvons dans l'augmentation des recettes douanières les suppléments nécessaires pour couvrir les dépenses que nous imposera l'application des lois d'assurance. Le fonds de réserve que nous avons heureusement constitué pourra nous y aider. Mais quant aux nouvelles œuvres d'utilité générale et de réforme sociale, il faudra de toute nécessité, pour y faire face, procurer au budget des ressources nouvelles. »

IV. Les institutions de prévoyance sociale existantes ou en préparation en Suisse.

Si, comme on vient de le voir, le législateur fédéral a dû s'interdire jusqu'à ce jour d'aborder l'organisation de la prévoyance sociale en cas de vieillesse, d'invalidité et de décès, on ne doit pas en conclure que cette prévoyance soit chose inconnue dans notre pays. Elle fait tout au contraire l'objet d'institutions déjà assez importantes, le défaut de réglementation fédérale ayant précisément été dans maints endroits un premier motif de satisfaire sans plus attendre à un besoin reconnu de toutes parts. Cela s'est fait au moyen de mesures prises par les employeurs, d'institutions créées par les intéressés eux-mêmes, de législations cantonales et de mesures administratives de communes. Nous essaierons ci-après de donner un aperçu de l'état de choses actuel à cet égard.

A. Prévoyance créée par l'employeur.

1. Employeurs privés.

On manque malheureusement d'une statistique officielle concernant le nombre, le genre et la fortune des institutions de prévoyance en cas de vieillesse et d'invalidité dues à l'initiative d'employeurs privés. Il appert toutefois d'un état récapitulatif paru dans le n° 9 des bulletins mensuels de la Société de banque suisse en septembre 1917 que de 135 entreprises industrielles suisses il y en avait à fin 1916 soixante-huit qui possédaient des fonds en faveur d'œuvres sociales, accusant une valeur totale de 29,5 millions. Le nombre des entreprises ayant des institutions de prévoyance a encore augmenté depuis. Abstraction faite de ce que l'influence bienfaisante des institutions de cette espèce est de plus en plus reconnue, l'accroissement dont il s'agit doit aussi être attribué à l'article 7, chiffre 4, de l'arrêté du Conseil fédéral concernant l'impôt sur les bénéfices de guerre, dispositions qui permet de défalquer du bénéfice net imposable « les sommes destinées à des buts de bienfaisance, s'il est établi qu'elles sont réservées exclusivement pour les buts auxquels elles sont affectées ».

En 1915 et 1916, la Société technique de Baden a procédé à une enquête concernant l'assurance-vieillesse et l'assurance-retraite d'employés privés. L'ingénieur A. Guise a mis en valeur les renseignements recueillis et a publié en juillet 1916

les résultats de son étude. A cette époque, 41 des 82 entreprises qu'avait embrassées l'enquête avaient introduit sous forme quelconque la prévoyance en cas de vieillesse. D'autres déclaraient qu'elles étaient favorables à cette institution, mais que pour tel ou tel motif elles ne pouvaient encore la réaliser. L'étude de M. Guise n'indique malheureusement pas le nombre des personnes bénéficiant aujourd'hui déjà de la prévoyance en question. Dans 36 entreprises, c'est exclusivement le chef qui fournit l'argent nécessaire aux secours et qui alimente les fonds de prévoyance; il n'y en a que 5 dans lesquelles les employés ou les ouvriers y contribuent eux aussi. Cela explique pourquoi 37 entreprises administrent elles-mêmes les fonds ou les caisses de retraite, 4 entreprises seulement ayant une administration mixte, c'est-à-dire composée de représentants des chefs d'entreprise et du personnel. L'auteur de l'étude distingue les six systèmes suivants de prévoyance en cas de vieillesse:

- a) L'entreprise continue de verser à l'ayant droit, au bout d'un nombre déterminé d'années de service, une partie ou l'intégralité de son salaire;
- b) elle constitue pendant les bonnes années d'affaires un fonds, dont elle affecte les intérêts à des secours pour la vieillesse;
- c) elle conclut au profit de son personnel une assurance sur la vie, dont le montant est versé aux intéressés en cas de survivance; elle paie les primes;
- d) elle combine avec pareille assurance une caisse d'épargne, dans laquelle elle effectue seule des versements périodiques, proportionnés au salaire des employés;
- e) les employés sont astreints à des prestations en faveur de l'œuvre de prévoyance, en ce sens que chaque année ils versent dans le fonds d'épargne une somme proportionnée aussi à leur salaire;
- f) l'entreprise et son personnel fondent en commun une caisse de retraite. La première fournit à cet effet, comme capital de dotation, le fonds constitué par elle. Les deux parties effectuent des versements annuels, déterminés en pour-cent du salaire et selon les années de service.»

Dans une conférence donnée le 23 septembre 1917, M. Guise a résumé de la manière suivante ses constatations:

« Les résultats que les enquêtes faites ont fournis jusqu'à ce jour ne sont malheureusement pas brillants. Ils sont d'ailleurs encore bien plus mauvais si l'on considère que ces en-

quêtes ne pouvaient embrasser que les entreprises les plus importantes. Au point de vue financier, ce sont les employés des banques et des compagnies d'assurance qui sont le mieux lôtis. L'industrie n'avait pas fait grand' chose jusqu'à la guerre; c'est ces derniers temps seulement, qu'on a commencé d'aller quelque peu de l'avant là aussi. Somme toute, cependant, le personnel privé qui est protégé de la manière dont il s'agit contre les conséquences de l'âge et de l'invalidité, ne représente qu'un minime pour-cent.»

2. Cantons et communes considérés comme employeurs.

a) Cantons.

Tandis que des caisses de secours ont été créées déjà vers la fin du XVIII^e siècle pour des groupes professionnels déterminés, tels que les ecclésiastiques des églises nationales, les instituteurs et les corps cantonaux de police, ce n'est qu'à une époque récente que des institutions cantonales ont été établies pour d'autres catégories de fonctionnaires. Le mouvement a été inauguré par le canton de *Bâle-Ville*, dont une loi du 22 octobre 1888 concernant les retraites des fonctionnaires et employés de l'Etat, complétée par celle du 8 juillet 1909 relative au service et au traitement des fonctionnaires, employés et ouvriers cantonaux, a mis ce personnel au bénéfice de pensions. Les dépenses nécessaires sont imputées sur la caisse de l'Etat, les intéressés n'ayant eux-mêmes aucune prestation à fournir. La pension est égale à autant de fois le 2 % du salaire touché en dernier lieu que le bénéficiaire a d'années de service révolues au moment où commence l'invalidité; elle ne peut cependant excéder 4500 francs. Si la retraite a lieu avant l'expiration de la dixième année de service, il peut être versé simplement une indemnité de sortie, jusqu'à concurrence du traitement d'un an. En cas de décès, le Conseil d'Etat peut accorder aux survivants la pension ou le traitement du défunt pendant trois mois encore, au maximum, à compter du jour de la mort.

Suivant l'exemple de *Bâle-Ville*, le canton de *Genève* a, par des lois du 9 décembre 1893 et du 1^{er} juillet 1899, institué pour ses fonctionnaires et employés une *caisse de retraite* obligatoire. La contribution à verser par le personnel est de 1 % du traitement lorsque celui-ci est de 1000 à 2000 francs, de 2 % pour un traitement de 2000 à 3000 francs et de 3 % pour un traitement supérieur, le canton ayant de son côté à parfaire la contribution jusqu'à concurrence de 6 % du

traitement. Le traitement maximum entrant en ligne de compte quant à la contribution et à la pension est fixé à 4000 francs. La pension ne peut être accordée qu'au bout de 15 ans de service, soit après la soixantième année révolue. Elle est déterminée selon le temps de service et atteint le maximum, à raison de 35 % du traitement, après 30 ans de service. Si le fonctionnaire vient à mourir après avoir payé au minimum 15 primes annuelles, ses enfants âgés de moins de 20 ans touchent ensemble le 75 % de sa pension. Celle-ci est versée pour la moitié, lorsqu'il n'y a pas d'enfants, à l'époux survivant qui a plus de 50 ans (lorsqu'il s'agit d'une veuve) ou de 60 ans (lorsqu'il s'agit d'un veuf). Dans les cas où le fonctionnaire résigne ses fonctions avant la vingt-cinquième année de service, il n'a droit qu'au remboursement de ses primes.

Alors que, dans les *Grisons*, les professeurs de l'école cantonale avaient leur *caisse d'invalidité et de retraite* depuis l'année 1898, le Grand Conseil a adopté en date du 3 juin 1902 un projet concernant l'allocation d'une subvention de l'Etat en faveur d'une même caisse pour les fonctionnaires de l'Etat et de la Banque cantonale. Le Petit Conseil a édicté le 19 septembre de la même année l'ordonnance d'exécution nécessaire. Les fonctionnaires ainsi que les gendarmes et les cantonniers de l'Etat sont tenus de s'affilier à la caisse et ils paient une prime égale au 3 % de leur traitement; l'Etat et la Banque cantonale fournissent autant de leur côté, cette dernière ayant en outre versé 5000 francs pendant chacune des trois premières années d'existence de l'institution. Le maximum du traitement ou salaire entrant en ligne de compte pour les primes et pour la pension est de 4000 francs. Le membre que l'âge ou des infirmités obligent de quitter le service de l'Etat, a droit à une pension égale au 2 % de sa rétribution pour chaque année de service, jusqu'à concurrence du 50 %. Celui qui doit quitter son poste à cause de suppression de ce dernier obtient le remboursement de ses primes, plus l'intérêt à 3½ %. Dans le cas de démission, il n'est restitué que le 60 % des contributions versées, sans intérêt, et dans celui de renvoi pour violation des devoirs, il n'est rien remboursé du tout. Au décès d'un membre, sa famille touche une indemnité unique du 20 au 100 % du traitement, selon le nombre d'années de service. Quand un fonctionnaire retraité meurt avant d'avoir touché en fait de pension une somme égale à l'indemnité à laquelle ses survivants auraient droit s'il était décédé en activité de service, ces derniers reçoivent la différence.

Le canton de *Vaud* a de même créé, par loi du 24 novembre 1906, une caisse de retraite en faveur des fonctionnaires de son administration centrale. L'entrée dans cette caisse est obligatoire pour ceux qui n'ont pas plus de 50 ans, et facultative pour ceux qui sont plus âgés. Les membres paient une prime du $3\frac{1}{2}$ % de leur traitement, le canton fournissant une contribution égale. La pension de retraite, qui ne peut être versée qu'aux membres ayant 60 ans révolus et qui ont payé la prime pendant au moins 10 ans, est d'autant de fois le 1,40 % du traitement que le fonctionnaire a d'années de service, sans jamais dépasser 1680 francs. En cas de retraite pour cause d'invalidité avant l'âge de 60 ans, le fonctionnaire n'a droit qu'au remboursement de ses primes, plus $3\frac{1}{2}$ % d'intérêt. S'il y a démission ou révocation, il n'est restitué que le 50 % des primes, sans intérêt. Lorsque l'emploi qu'occupe le membre vient à être supprimé, celui-ci obtient le remboursement de l'intégralité de ses primes, sans intérêt, et, en cas de non-réélection, seulement le 75 %. Si le fonctionnaire décède après avoir payé 10 primes annuelles, sa veuve touche le 50 % de la pension à laquelle il aurait eu droit et ses enfants chacun le 5 %, jusqu'à concurrence d'une prestation totale du 75 % de la pension. Pour les décès survenant auparavant, les primes versées sont restituées, avec intérêt de $3\frac{1}{2}$ %.

Le canton d'*Argovie* est d'abord venu en aide à ses fonctionnaires en leur allouant des subventions pour leurs primes d'assurance sur la vie. Il fut en outre constitué au moyen des deniers de l'Etat un fonds pour une future caisse de retraite. Le Grand Conseil et le Conseil d'Etat prirent ensuite une décision astreignant les fonctionnaires nouvellement élus ou confirmés dans leurs fonctions à se faire recevoir de la future caisse. La caisse argovienne de retraite des fonctionnaires fut effectivement fondée le 8 mars 1908, sous forme d'une société coopérative, avec affiliation obligatoire pour les fonctionnaires aux termes de la décision susmentionnée. Les membres paient une contribution annuelle de 4 % de leur traitement; en cas d'augmentation de ce dernier, ils versent en outre le quart de la différence entre le nouveau traitement et l'ancien. Le subvention de l'Etat est fixée chaque année dans le budget. En fait de prestations, la caisse sert des pensions d'invalides, de veuves et d'orphelins. Au membre qui devient invalide avant l'expiration de sa sixième année de service, il est restitué le 80 % de ses primes, si l'invalidité survient plus tard, il est versé une rente du 15 au 35 % du traitement, celui-ci ne

pouvant toutefois entrer en ligne de compte que pour 4000 francs au maximum. Au décès d'un membre, sa veuve touche le 50 % de la pension d'invalidité; les enfants qui sont également orphelins de mère reçoivent la pension de veuve. Il est remboursé au fonctionnaire congédié ou non réélu le 80 % de ses primes, au démissionnaire le 60 %.

Le canton de *Glaris* a, lui aussi, commencé par contribuer aux primes des assurances sur la vie contractées par ses fonctionnaires; à défaut de pareille assurance, il leur versait une allocation en faveur de leurs dépôts d'épargne. Une décision prise le 8 mai 1909 par la Landsgemeinde transforma le fonds sur lequel ces allocations avaient été imputées jusqu'alors en un « Fonds pour l'assurance des fonctionnaires et employés du canton », ce qui fit ensuite, le 24 novembre 1909, l'objet d'une ordonnance du Conseil d'Etat. Tous les salariés à traitement fixe, de même que les fonctionnaires et employés de l'Etat qui revêtent leur charge à titre durable ou à titre d'occupation principale, sont tenus de se faire recevoir de la caisse s'ils n'ont pas encore l'âge de 50 ans. Les fonctionnaires âgés de 50 à 60 ans sont libres de s'affilier. L'assuré paie pendant 20 ans au plus une contribution annuelle de 50 francs. S'il verse d'avance la somme de 1000 francs, sa femme a droit, lorsqu'il décède, à la rente intégrale de veuve. Le canton verse une subvention de 3000 francs par an, la Banque cantonale une subvention annuelle d'au moins 500 francs. A leur soixantième année, les membres touchent une rente de 600 francs et à la soixante-cinquième une de 800 francs, à condition d'avoir fait partie de la caisse pendant 4 ans au moins et d'avoir versé 1000 francs. La pension d'invalidité de 800 francs est servie après une affiliation de 4 ans, de même celle de veuve et d'orphelins. La veuve touche le 50 % de la pension du défunt. Les enfants qui sont déjà orphelins de mère ainsi que les parents pauvres et ayant besoin de secours ont droit à la même pension que la veuve. Lorsque le fonctionnaire meurt avant d'avoir fait partie de la caisse pendant 4 ans, ses primes sont remboursées intégralement; de même en cas de sortie du service, quel qu'en soit d'ailleurs le motif.

Dans le canton de *Zoug* existe une « Caisse de retraite des fonctionnaires et employés du canton de Zoug », fondée comme société coopérative en vertu de statuts du 6 janvier 1916 et qui a pour organes une administration financière, l'assemblée générale des membres, un comité et les censeurs. L'administration de cette caisse est confiée à la Caisse de l'Etat de Zoug.

Peuvent faire partie de la caisse, les fonctionnaires et employés du canton de Zoug qui sont nommés pour la période prévue dans la constitution et dont le traitement est d'au moins 1000 francs. Les fonctionnaires et employés de corporations zougaises de droit public peuvent de même y être admis. La caisse n'est en revanche pas accessible aux personnes affectées d'une maladie permanente ou d'invalidité. Les nouveaux membres paient une finance d'entrée de 50 francs, s'élevant de 5 francs par année en sus de l'âge de 20 ans. La *prime annuelle* ordinaire est de 2 % du traitement, celui-ci n'entrant en ligne de compte que pour 4000 francs au maximum. L'Etat verse de son côté à la caisse une subvention régulière de 3000 francs par an et, en outre, lui attribue le fonds spécial constitué au moyen des émoluments de loterie perçus ou à percevoir encore. Les communes qui assurent leurs fonctionnaires et employés auprès de la caisse doivent payer chacun d'eux une prime de 150 francs par an et, en outre, une subvention extraordinaire en rapport avec celle de l'Etat.

Les *prestations* de la caisse consistent en pensions de retraite, de maladie, de veuves et d'orphelins. La pension de retraite est acquise à tout membre qui quitte le service de l'Etat après 20 années et à l'âge d'au moins 60 ans révolus. Elle est du 30 % du traitement touché en dernier lieu et augmente de 1 % pour chaque année de service en sus de la vingtième, jusqu'à atteindre le maximum de 40 %. Si un membre doit prendre sa retraite avant sa vingtième année de service pour cause de maladie, il touche, dans le cas où la sortie a lieu pendant la seconde année de ses fonctions, une pension du 4 %, avec augmentation du 4 % également pour chaque année en plus jusqu'à la septième, puis du 2 % jusqu'à la dixième année de service, et ensuite du 1 %. Le maximum, égal au 50 % du traitement entrant en ligne de compte, est acquis dès la vingt-neuvième année de service.

Les veuves et les orphelins touchent une pension à l'expiration du temps pendant lequel ils jouissent encore du traitement du défunt. La pension de la veuve, qui est versée jusqu'au remariage ou au décès, est de la moitié de celle à laquelle le mari aurait eu droit en cas de maladie permanente. S'il y a également des enfants de moins de 18 ans, chacun d'eux touche le dixième de la pension du père, le montant total des parts ne pouvant néanmoins excéder la pension de la veuve. Les orphelins de père et de mère reçoivent la pension qu'aurait touchée leur mère, et cela tant que le plus jeune n'a pas atteint l'âge de

dix-huit ans. Si le membre décédé ne laisse ni veuve ni orphelins, ou si ces derniers ont déjà atteint leur dix-huitième année révolue, les primes qu'il avait payées sont remboursées sans intérêt à ses parents, soit à ses enfants. S'il n'y a ni parents ni enfants, ce remboursement est effectué aux frères et sœurs du défunt qui vivaient en ménage commun avec lui, qui étaient assistés par lui ou qui se trouvent dans la gêne. Les primes, enfin, peuvent aussi être remboursées à l'assuré lui-même, sans intérêt, lorsqu'il résigne ses fonctions ou son emploi, cette sortie déterminant la perte de la qualité de membre de la caisse.

Dans le canton de *Lucerne* il existe depuis le 1^{er} janvier 1919, en vertu de statuts du 6 octobre 1918, et sous la désignation de « Caisse de secours des fonctionnaires, employés et ouvriers permanents du canton de Lucerne », une association ayant pour objet d'assurer ses membres contre les conséquences économiques de l'invalidité, de la vieillesse et de la mort. Un décret du Grand Conseil du 19 novembre 1918 a déclaré obligatoire l'affiliation à cette caisse pour tous les fonctionnaires, employés et ouvriers permanents, ainsi que pour le personnel enseignant de tous les établissements d'instruction du canton. La subvention de l'Etat par membre est au maximum du 8 % du traitement entrant en ligne de compte. La caisse est accessible également aux fonctionnaires et employés d'administrations communales lucernoises.

Les fonctionnaires et employés qui entrent au service de l'Etat après le 1^{er} janvier 1919 doivent produire un certificat délivré par un médecin que désigne la commission administrative de la caisse. Si, aux termes de ce certificat, il y a lieu de craindre une invalidité ou une mort prématurées, le candidat est renvoyé à l'assurance-épargne.

Tout membre paie une *finance d'entrée* égale au 4 % de son revenu annuel, entrant en ligne de compte pour 8000 francs au maximum. S'il a déjà plus de 35 ans lors de son admission, il doit verser en outre autant de fois la prime totale, payée par lui et l'Etat, qu'il a d'années dépassant la trente-cinquième. La *prime annuelle* ordinaire est de 4 % du traitement entrant en ligne de compte et ne se paie que jusqu'à l'âge de 65 ans révolus, soit jusqu'à la trente-cinquième année d'affiliation révolue. Outre cette contribution, les fonctionnaires communaux doivent en verser une d'un montant égal à la subvention de l'Etat. Le membre qui passe dans une classe supérieure de traitement est astreint à une contribu-

tion extraordinaire, égale au 50 % de l'amélioration de ses appointements.

A droit à la *pension*, tout membre frappé d'une incapacité permanente de travail après avoir fait partie de la caisse pendant cinq ans, ou qui a dépassé l'âge de 65 ans, ou encore qui a été au service de l'Etat pendant 35 ans. Si le membre devient invalide avant sa cinquième année de service, ou s'il n'est pas réélu sans qu'il y ait faute de sa part, il touche une indemnité de sortie égale au 40 % de son traitement annuel lorsqu'il quitte son emploi pendant la première année de service, et au 120 % pendant la cinquième. Au décès d'un membre qui n'était pas encore dans sa sixième année de fonction, la veuve reçoit la moitié de cette indemnité et, en outre, chacun des enfants de moins de 18 ans un dixième de l'indemnité versée à leur mère.

Egale au bout de 5 ans de service au 20 % du traitement entrant en ligne de compte, la pension d'invalidité s'élève jusqu'au 60 % après la trente-cinquième année. Le membre qui ne reçoit plus de traitement de l'Etat après six mois de maladie, a droit à une pension temporaire.

Quand décède un assuré qui avait droit à la pension, sa *veuve* touche, jusqu'à son remariage ou jusqu'à sa mort, le 50 % de la pension qui serait revenue au membre lui-même. Si outre sa veuve l'assuré laisse des *enfants*, chacun d'eux touche encore jusqu'à sa dix-huitième année révolue le cinquième du montant de la pension de la mère, leurs parts additionnées ne pouvant toutefois dépasser cette pension. Les enfants qui ont déjà perdu leur mère reçoivent une pension d'orphelins de père et de mère.

Les membres renvoyés à l'*assurance-épargne* doivent payer les mêmes contributions que les autres assurés et le canton verse en leur faveur les mêmes subventions que pour ceux-ci. Ils touchent pour leurs versements un intérêt de taux égal à celui que la Banque cantonale lucernoise paie pour les dépôts d'épargne et cet intérêt est ajouté chaque année au capital. A la mort de l'assuré, son dépôt d'épargne revient à la veuve et aux enfants; selon les circonstances, la commission administrative de la caisse décide si le montant en sera payé tel quel ou sous forme de rentes annuelles. A défaut d'une veuve et d'enfants, ou d'autres proches parents dont le défunt avait assumé l'entretien entièrement ou en partie jusqu'à la fin de ses jours, il n'est remis aux héritiers que les propres versements faits par le défunt, avec les intérêts.

Le membre qui résigne volontairement son emploi dans l'administration cantonale *perd* en règle générale la *qualité de membre* de la caisse et on lui restitue ses propres versements, sans intérêts et sauf la finance d'entrée. L'assuré qui est congédié par sa faute a également droit à ce remboursement.

Les statuts de la caisse prévoient la conclusion de *contrats de réciprocité* avec d'autres institutions de secours, dont la majorité des membres habitent le canton de Lucerne, contrats ayant pour but de régler le passage d'une caisse à l'autre ainsi que le transfert réciproque du service des prestations.

Dans le canton de *Zurich* existe depuis 1893, outre les caisses des ecclésiastiques, instituteurs et agents de police, institutions dont l'Etat assume toutes les charges, une caisse de secours de veuves et d'orphelins pour le personnel de l'administration cantonale générale. Dans les cantons de *Berne*, de *Soleure*, de *Schaffhouse*, de *St-Gall*, de *Thurgovie*, du *Valais* et de *Neuchâtel*, on a commencé d'étudier la création de caisses de secours des fonctionnaires et employés; pour quelques-uns d'entre eux, ces institutions vont être fondées prochainement.

b) Communes.

Les villes de Lausanne, St-Gall (commune municipale et commune bourgeoise), Berne, Zurich et Lucerne ont fondé pour leurs fonctionnaires des institutions de prévoyance en cas de vieillesse et d'invalidité, ainsi que des caisses de veuves et d'orphelins. Ces institutions ont été organisées sur le modèle de celles des cantons et en mettant à profit les expériences faites par eux dans ce domaine.

Une circonstance importante pour la réalisation ultérieure des œuvres de secours en faveur des fonctionnaires et employés communaux, est la décision prise à cet égard par l'assemblée des délégués de l'*Union des villes suisses* du 25 mai 1913. Cette assemblée, qui réunissait les représentants de 21 villes, a en effet décidé de voir s'il ne serait pas opportun de créer une *caisse de retraite* au profit des fonctionnaires, employés et ouvriers de ces localités. Le nombre des membres de cette caisse était évalué à 1800 personnes. Une commission de dix membres chargée d'examiner l'affaire a présenté ses propositions concernant la future caisse à l'assemblée des délégués du

27 août 1913. Là-dessus, la commission d'études de l'Union a demandé au Dr Renfer un rapport fondé sur les principes généraux au sujet desquels on était arrivé à une entente. Terminé en octobre 1916, ce rapport traite d'une manière complète cinq systèmes différents d'assurance. Celui que la commission d'études jugea le plus rationnel et le mieux réalisable au point de vue pécuniaire prévoit:

a) des pensions d'invalidité égales au 20 % du traitement au bout de 10 ans de stage, et augmentant du 2 % pour chaque année de service en sus, jusqu'au maximum de 50 % après 25 années de service ou au delà;

b) des pensions de veuves, ne comportant point de stage et indépendantes de l'âge de service du fonctionnaire défunt, égales au 20 % du traitement touché en dernier lieu par celui-ci;

c) des rentes d'orphelins, du cinquième de la pension de veuve pour chaque enfant n'ayant pas encore 18 ans révolus, et égalant ensemble au maximum cette pension, soit le double lorsque la mère est décédée elle aussi;

d) des pensions de retraite versées dès l'âge de 65 ans, à condition que l'intéressé ait au moins 25 ans de service dans la commune, et s'élevant au 50 % du traitement touché en dernier lieu.

Les fonctionnaires et employés qui résignent leur emploi et cessent ainsi d'être membres de la caisse, ont droit au remboursement de leurs contributions.

Le projet de statuts de la caisse de pensions que le comité de l'Union des villes suisses a soumis en octobre 1917 aux membres de l'association, prévoit la fondation d'une société coopérative, avec siège à Zurich. En fait de contributions, ce projet prévoit une prime dite normale du 12 % du traitement entrant en ligne de compte. A la charge des villes, en tant qu'employeurs, pour les sept douzièmes, et des assurés pour les cinq douzièmes, cette prime serait fixée quant à chacune des localités selon les conditions d'âge de son personnel. D'autre part, il serait établi tous les quatre ans un bilan suivant les règles de la technique des assurances.

3. Confédération considérée comme employeur.

a) Les chemins de fer fédéraux.

aa) *Fonctionnaires et employés.*

L'article 46 de la loi de 1897 sur le rachat des chemins de fer imposait à la Confédération l'obligation d'instituer pour

les fonctionnaires des chemins de fer fédéraux, excepté les membres de la direction générale et des directions d'arrondissement, ainsi que pour les employés à poste fixe une caisse de pensions et de secours. En date du 1^{er} janvier 1907 sont entrés en vigueur les statuts de la *Caisse de pensions et de secours des fonctionnaires et employés à poste fixe des chemins de fer fédéraux*, adoptés le 19 octobre 1906 et modifiés à plusieurs reprises depuis lors. A fin décembre 1918, le nombre des assurés en activité de service, des invalides retraités, de veuves et orphelins et de groupes d'orphelins de père et de mère, ainsi que les sommes de traitement ou les pensions annuelles entrant en ligne de compte accusaient les chiffres suivants:

| | | | | |
|--|--------|----------|------------|---------------------------------|
| Assurés en activité de service | 23.601 | avec fr. | 71.682.571 | de traitement assuré |
| Invalides retraités | 3.416 | » | » | 5.929.030 de pensions annuelles |
| Veuves pensionnées | 2.971 | » | » | 2.103.517 » » » |
| Orphelins pensionnés | 1.529 | » | » | 274.681 » » » |
| Groupes d'orphelins de père et de mère pensionnés | 154 | » | » | 74.943 » » » |

La caisse a sa propre comptabilité, distincte de celle des chemins de fer fédéraux, et elle est administrée aux frais de ces derniers par la direction générale avec le concours du personnel.

L'*affiliation* est obligatoire pour tous les fonctionnaires et employés à poste fixe qui justifient d'une parfaite santé en produisant un certificat médical et qui n'ont pas dépassé l'âge de 35 ans. Les fonctionnaires ou employés plus âgés peuvent être autorisés par la direction générale à entrer dans la caisse, moyennant verser à cette dernière le montant total des cotisations qu'ils auraient dû payer s'ils en avaient fait partie depuis leur trente-cinquième année.

Le montant maximum du traitement annuel entrant en ligne de compte (« salaire de base ») est fixé à 10.000 francs.

En fait de *contributions*, les assurés actifs paient une cotisation annuelle ordinaire du 5¼ % du salaire de base, quant au personnel de la traction, et du 5 % quant au reste du personnel. Ils versent en outre une *finance d'entrée*, s'élevant au 3 % du dit salaire lorsqu'à leur entrée ils n'ont pas encore atteint l'âge de 25 ans, et du 5 % s'ils ont dépassé cet âge. Pour toute augmentation du salaire de base, ils doivent en abandonner à la caisse les quatre douzièmes. Ils ne paient aucune cotisation pour le temps pendant lequel ils reçoivent de la caisse une indemnité pour perte de salaire en cas d'incapacité temporaire de travail. Les prestations des chemins de fer fédéraux consistent en une contribution annuelle ordinaire du 7¼ % du salaire de base quant aux agents de la traction et du

7 % quant au reste du personnel, en une finance d'entrée égale à celle payée par les nouveaux assurés, ainsi qu'en un versement égal aux cinq douzièmes de chaque augmentation du salaire de base. Au surplus, l'administration fournit une somme égale aux cotisations ordinaires que les assurés actifs sont dispensés de verser en cas de maladie temporaire, et fait tous autres versements spéciaux qui deviendraient nécessaires en vertu de la législation fédérale concernant les caisses de secours des entreprises des chemins de fer et de bateaux à vapeur.

Les *prestations de la caisse* sont les suivantes:

Il est servi des *pensions d'invalides* aux assurés actifs qui deviennent incapables de continuer leur travail après cinq ans de service au moins ou qui, après quinze ans de service ne sont pas réélus, sans qu'il y ait faute de leur part. La pension va du 36 % au 70 % du traitement de base, le maximum étant atteint au bout de 30 ans de service. En ce qui concerne le personnel de la traction (mécaniciens et chauffeurs), chaque année de service révolue compte pour une année et un huitième. L'assuré qui devient invalide avant cinq ans de service révolus n'a droit qu'à une indemnité unique allant du 50 % au 150 % du traitement entrant en ligne de compte. Les assurés ayant cinq ans révolus, mais moins de quinze ans de service et qui, sans qu'il y ait faute de leur part, ne sont pas réélus, ont droit à une indemnité à forfait du 125 au 200 % du salaire de base.

Si un assuré, par suite d'invalidité, est transféré à une classe inférieure de traitement, il lui est alloué une pension partielle, calculée sur la base de la différence de traitement et du nombre d'années de service révolues au moment du transfert.

Les *pensions de veuves* s'élèvent au 50 % de celles d'invalides. Au cas où l'assuré décède avant sa sixième année de service, la pension est remplacée par un versement de la moitié de l'indemnité unique dont il vient d'être question.

Les *pensions d'orphelins* sont du 10 % de celle d'invalides dont l'assuré décédé aurait bénéficié et sont versées jusqu'à l'âge de 18 ans. Les enfants ont le même droit, si au moment de la mort du père ou à celui où ils atteignent leur dix-huitième année, ils sont définitivement incapables de travailler par suite d'infirmité. Les pensions d'orphelins ne peuvent, au total, dépasser le 50% de la pension d'invalides. Si l'assuré était déjà veuf à sa mort, ou si la veuve vient à mourir pendant que la pension est servie aux orphelins, ceux-ci touchent ensemble, outre leur propre pension, la moitié de celle de veuve jusqu'à

ce que le plus jeune d'entre eux ait atteint sa dix-huitième année.

Il n'est versé de *pensions aux parents et aux frères ou sœurs* que si l'assuré actif meurt célibataire ou veuf sans enfants après cinq années de service, en laissant un père ou une mère dans le besoin, ou des frères et sœurs incapables de gagner leur vie et indigents dont l'entretien était en grande partie à sa charge. Tant que dure l'indigence, les parents, les frères et sœurs touchent ensemble le 30 % de la pension à laquelle l'assuré aurait eu droit en cas d'invalidité.

A part les prestations mentionnées ci-dessus, la caisse paie, en cas de décès d'un assuré actif ou retraité, à ses survivants une *indemnité de décès* de 100 francs.

Dans les cas d'incapacité temporaire de travail, les fonctionnaires et employés des chemins de fer fédéraux touchent leur traitement intégralement pendant quatre mois. Si la maladie dure plus longtemps, le traitement est remplacé par une indemnité de la caisse de pensions et de secours, égale pendant les quatre premiers mois au 75 % du salaire de base et ensuite au 50 % jusqu'au moment où l'assuré reprend son service ou est mis définitivement à la charge de la caisse. Des subsides aux frais de cure, de médecins et de pharmaciens sont alloués aux assurés actifs qui sont dans le besoin par suite de maladie. Ces subsides sont prélevés sur un fonds spécial, alimenté par les amendes disciplinaires des fonctionnaires et employés, par le prix de vente d'objets trouvés dans le domaine des chemins de fer fédéraux et que leur propriétaire n'a pas réclamés, de dons éventuels et enfin d'un versement des chemins de fer fédéraux se montant à 1^o/₁₀₀ des traitements assurés au 31 décembre de l'année précédente.

L'assuré qui abandonne le service des chemins de fer fédéraux sans avoir reçu des prestations de la caisse, a droit au remboursement du 100 % de ses versements, sans intérêts. Si plus tard il rentre à ce service, il est tenu de restituer la somme dont il s'agit, plus intérêts au 3½ %. Dans ce cas, le nombre des années d'assurance, tel qu'il détermine le droit aux prestations de la caisse, s'obtient en additionnant les périodes pendant lesquelles l'assuré a effectivement été membre de celle-ci.

Les fonctionnaires et employés à poste fixe que leur état de santé ne permet pas de faire partie de la caisse de pensions et de secours comme membres jouissant de la plénitude des droits de l'assuré actif, sont attribués à l'*assurance-épargne*.

Ces assurés et les chemins de fer fédéraux versent les mêmes cotisations que celles des assurés actifs. La caisse crédite chacun de ces assurés des versements opérés et de l'intérêt annuel au taux de $3\frac{1}{2}$ %. Lorsque l'assuré quitte le service, l'épargne provenant de ses cotisations est versée à lui-même ou à ses survivants. Lorsque la sortie du service a lieu par suite d'invalidité ou, ultérieurement à la cinquième année de service révolue, par suite d'une non-réélection qui ne soit pas due à la faute de l'assuré ou enfin par suite de décès, l'épargne provenant des cotisations de l'administration est aussi versée à l'assuré ou à ses survivants.

Dans les cas où le membre de la caisse est en droit de réclamer des prestations à l'assurance militaire suisse ou à la Caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accidents à Lucerne, les prestations statutaires de la caisse tombent, lorsque celles du tiers sont plus élevées que les siennes propres ou sont réduites à la différence entre les deux prestations lorsque les prestations du tiers sont inférieures à celles de la caisse. Dans le premier de ces deux cas, les cotisations payées par l'assuré lui sont remboursées, sauf en cas de prestations fournies par la Caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accidents à Lucerne, pour des accidents non-professionnels. Les chemins de fer fédéraux sont subrogés, pour le montant des prestations effectuées par eux, aux droits de l'assuré ou de ses survivants contre tout tiers responsable du dommage qui fait l'objet de l'assurance.

bb) Ouvriers permanents.

En ce qui concerne les *ouvriers permanents* des chemins de fer fédéraux, une institution de prévoyance a été créée par les «statuts de la caisse de maladie et de secours des ouvriers à poste fixe des Chemins de fer fédéraux», du 7 mars 1910, que l'introduction de l'assurance obligatoire en cas d'accidents obligea de modifier ensuite, en particulier quand il s'agit de faire reconnaître la caisse conformément à la loi du 13 juin 1911 sur l'assurance en cas de maladie et d'accidents. Les nouveaux «*Statuts concernant l'assurance-invalidité et de décès des ouvriers des C.F.F.*» furent approuvés par le conseil d'administration des chemins de fer fédéraux, le 20 novembre 1917, et sont entrés en vigueur le 1^{er} avril suivant. A teneur de leurs dispositions, l'assurance en question embrasse non seulement les ouvriers permanents des C.F.F. et leurs veuves et orphelins, mais aussi les fonc-

tionnaires et employés que leur âge empêche de faire partie de la caisse de pensions et de secours comme membres intégralement assurés, s'ils en font la demande et sortent de cette dernière caisse. Sont en outre également assurées, les femmes gardes-barrières, les femmes chefs de haltes, les gardiennes et les nettoyeuses, pour autant qu'elles sont engagées à poste fixe et soumises à la loi sur les jours de repos.

La contribution des assurés, qui est du 1½ % de leur salaire effectif, est retenue sur ce dernier; les chemins de fer fédéraux se chargent des autres prestations.

Il est versé des *pensions d'invalides* aux assurés qui ont plus de 15 ans de service et qui doivent être congédiés parce que devenus incapables de travailler pour cause d'invalidité permanente ou de vieillesse. La pension est versée pour chaque jour de vie et, selon le nombre d'années de service, va de fr. 1, 50 à fr. 3, 50, sans néanmoins jamais pouvoir dépasser le 70 % du gain journalier perdu; ce maximum est acquis après 33 ans de service révolus. Tout assuré qui est congédié sans qu'il y ait faute de sa part à l'âge de passé 55 ans et après plus de 15 années de service, a également droit à une pension. Celui qui devient invalide après 10 ans de service révolus, mais avant 15, reçoit une *indemnité à forfait* du 40 % au 80 % du salaire de base qu'il touchait au moment où il a été congédié.

Au décès d'un assuré qui aurait eu droit à l'indemnité dont il vient d'être question, il est payé à la *veuve* la moitié et aux *orphelins* de moins de 18 ans, l'autre moitié de cette indemnité. Si le décès survient après la quinzième année de service, l'indemnité de la veuve et celle des enfants sont chacune du 40 % du salaire annuel entrant en ligne de compte. Au cas où le défunt ne laisse que des enfants, ceux-ci touchent en outre la moitié de l'indemnité à laquelle leur mère aurait eu droit. Si le défunt jouissait déjà de la pension d'invalidité, il est versé à la veuve et aux enfants de moins de 18 ans la différence qui existerait entre le montant des pensions touchées et l'indemnité maximum de 80 % du salaire de base.

Au membre qui quitte le service de la Confédération sans être au bénéfice de l'une des prestations susmentionnées de la caisse, celle-ci *rembourse* les cotisations par lui versées, sans intérêts. S'il rentre plus tard au service des chemins de fer fédéraux, il est tenu de rembourser la somme dont il s'agit, plus l'intérêt au 3 ½ %, en compensation de quoi ses anciennes années de service lui sont comptées s'il est admis à l'assurance. Quand un assuré entre dans la caisse de pensions et de secours des fonctionnaires, ce qu'il a versé jusqu'alors passe, avec

les intérêts, à celle-ci et il lui est compté à lui-même la moitié du temps pendant lequel il a payé ses cotisations à l'ancienne caisse en conformité des statuts.

b) L'administration fédérale.

aa) *La loi sur les pensions.*

Les efforts des *fonctionnaires de l'administration fédérale* en vue de la création d'une institution de prévoyance remontent à l'année 1863. Après qu'il eut ratifié un contrat passé le 13 juin 1862 entre le corps enseignant de l'École polytechnique fédérale et le Conseil d'école avec la Société suisse d'assurances générales à Zurich, contrat aux termes duquel la Confédération s'engageait à contribuer aux primes pour l'assurance au décès et en cas de vieillesse de tous les professeurs de l'établissement en question, le Conseil fédéral reçut le 27 novembre 1863 une pétition signée de 2158 fonctionnaires des douanes, postes et télégraphes, auxquels se joignirent encore, le 7 mars 1864, 34 fonctionnaires et employés du département militaire fédéral. Les pétitionnaires demandaient qu'on examinât « si et de quelle manière les fonctionnaires au service de la Confédération pourraient être mis au bénéfice d'une assurance contre les conséquences économiques d'infirmités physiques, de la vieillesse et de la mort, soit qu'ils fussent assurés auprès d'une compagnie déjà existante, soit qu'une caisse particulière fût créée pour eux. » Accueillant favorablement cette requête, le Conseil fédéral présenta aux Chambres, le 16 juillet 1866, un message concernant l'assurance sur la vie des fonctionnaires et employés de la Confédération. Le projet de loi que ce message accompagnait ne souleva aucune opposition de principe au sein des Chambres fédérales. La délibération en fut ajournée à l'année 1867. Mais dans leur session de juin de cette année-là, les deux Chambres le renvoyèrent au Conseil fédéral, qui jugea alors à propos de laisser l'affaire en suspens jusqu'à ce que les intéressés revinssent à la charge. Aussi, par la suite, les fonctionnaires s'occupèrent-ils eux-mêmes de la création d'une caisse et, le 1^{er} juillet 1870, 228 fonctionnaires et employés de l'arrondissement des postes de St-Gall fondaient leur propre société d'assurance sur la vie. Avec le temps et après avoir été profondément remaniée conformément aux règles de la technique des assurances, cette société se transforma en une « *Société suisse d'assurance sur la vie* », institution qui, jusqu'en 1891, portait le nom de « Société d'assurance des fonctionnaires et employés fédéraux ». Déjà en 1873, après avoir ouvert ses portes au personnel de tous

les services de l'administration fédérale, cette société avait été mise au bénéfice d'une subvention de la Confédération de 10.000 francs, qui lui fut allouée les années suivantes également et qui, augmentée encore plus tard, représente à l'heure actuelle le 25 % des primes d'assurance.

Dans leur session de juin 1881, les Chambres fédérales ont adopté le postulat suivant: «Le Conseil fédéral est invité à examiner s'il n'y aurait pas lieu d'organiser l'assurance des employés fédéraux sur une base plus pratique et de la rendre obligatoire, ainsi qu'à prévoir, dans l'intervalle, une somme plus élevée comme subside à la société d'assurance des fonctionnaires et employés fédéraux.»

Là-dessus, le Conseil fédéral fit, dans un message du 29 novembre 1881, la proposition ci-après à l'Assemblée fédérale:

«L'article 6 de la loi sur les traitements du 2 août 1873 reçoit l'adjonction suivante:

«En outre, le Conseil fédéral est autorisé à payer, lors de leur licenciement, aux fonctionnaires et employés que l'âge ou les infirmités contractées au service rendent incapables, après au moins quinze années de services fidèles et consciencieux dans l'administration fédérale, de continuer à remplir convenablement leurs fonctions, une indemnité s'élevant au plus au double de leur traitement annuel, ou, dans des cas exceptionnels, une retraite, à moins que des dispositions fédérales n'établissent un autre mode d'indemnisation pour certaines classes de ces fonctionnaires ou employés fédéraux.

«La somme dont la Confédération peut disposer à cet effet est fixée par le budget annuel.»

Dans sa séance du 7 juillet 1883, le Conseil des Etats adopta une proposition ajournant la discussion jusqu'au moment de la présentation de la nouvelle loi sur les traitements; de son côté, le Conseil national adhéra à cette décision.

La société de cautionnement des fonctionnaires suisses, dont les statuts entrèrent en vigueur le 1^{er} janvier 1884, institua, de concert avec la société d'assurance, un comité d'initiative qui devait s'occuper de la création d'une assurance-veillesse et invalidité combinée. Alors que le comité en était à ses travaux préliminaires, les conseils législatifs eux-mêmes le prévinrent dans son effort et en 1887 invitèrent le Conseil fédéral à examiner s'il n'y avait pas lieu d'instituer une *caisse de retraite en faveur des fonctionnaires et employés de la Confédération*. Le Conseil fédéral chargea le bureau suisse des assurances d'élaborer un message à ce sujet. Ce message,

daté du 19 novembre 1889, fut soumis aux Chambres avec un projet de loi fédérale concernant la retraite des fonctionnaires et employés fédéraux devenus incapables de remplir leurs fonctions. L'article premier de ce projet était conçu en ces termes: « Le Conseil fédéral est autorisé à payer, lors de leur retraite ou en cas de non-réélection, aux fonctionnaires et employés ayant accompli au moins quinze années de services fidèles et consciencieux dans l'administration fédérale, et que l'âge ou des infirmités contractées au service rendent incapables de continuer à remplir convenablement leurs fonctions, une indemnité s'élevant au plus au double de leur traitement annuel complet, calculé d'après la moyenne des trois dernières années, ou, dans des cas exceptionnels, une pension de retraite jusqu'à concurrence du 50 % de ce traitement, avec maximum de 1800 francs par an. Sont réservées les dispositions fédérales qui prévoient un autre mode d'indemnisation pour certaines classes de fonctionnaires et employés fédéraux.

« La somme dont la Confédération peut disposer à cet effet est fixée par le budget annuel. »

Les Chambres, à la suite de délibérations, modifièrent ce projet en ce sens particulièrement qu'il fallait tenir compte, en accordant la pension de retraite, de la situation personnelle et économique du bénéficiaire; elles fixèrent de plus le maximum de la pension de retraite à 2500 francs. Cette loi, dite *sur les pensions*, fut adoptée par les Chambres, mais, soumise au referendum, elle fut rejetée, dans la votation populaire du 15 mars 1891, par 353.977 contre 91.851 voix.

bb) Jouissance du traitement.

La loi fédérale concernant les traitements des fonctionnaires et employés fédéraux, du 2 juillet 1897, prévoit, à son article 10, ce qui suit: « Si, par suite de maladie ou de décès, une place devient vacante, le Conseil fédéral dispose de la jouissance du traitement attaché à cette place pour un temps qui ne peut excéder un an. »

Sur la proposition de son département des finances, le Conseil fédéral décida le 29 juillet 1913 d'accorder des *traitements réduits* pour cause d'invalidité aux fonctionnaires et employés, lorsque ceux-ci auront été au service de la Confédération pendant au moins 18 ans. Le minimum du traitement réduit fut fixé au 40 % et le maximum au 70 % du traitement perçu au moment de la mise en non-activité; le traitement réduit ne peut cependant, en aucun cas, dépasser 5000.

francs. En cas de décès d'un fonctionnaire bénéficiant d'un traitement réduit, la Confédération ne paie que la différence entre le traitement réduit touché par lui et le traitement ordinaire d'une année. Cet arrêté revêt uniquement le caractère d'une direction générale et ne crée aucun droit en faveur du fonctionnaire.

L'arrêté du Conseil fédéral que nous venons de citer fut modifié en partie par celui du 4 mars 1919, avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 1919, afin de faciliter la transition à la caisse d'assurance des fonctionnaires, employés et ouvriers à poste fixe de l'administration fédérale, caisse dont il sera encore question ci-dessous. Cet arrêté accorde des traitements réduits aux fonctionnaires et employés comptant au moins 5 ans de service. Ce traitement réduit est fixé, suivant les années de service, du 36 au 70 % du traitement perçu immédiatement avant la retraite, et ne peut dépasser 7000 francs.

cc) Invalidité et décès par suite d'accidents.

Quant à l'assurance en cas d'invalidité ou de mort survenue par suite d'accidents, on avait, depuis assez longtemps déjà, dressé des règles générales pour certaines catégories de fonctionnaires. Ainsi la loi fédérale du 5 avril 1894 sur la régle des postes soumettait l'exploitation postale, par rapport aux accidents, aux dispositions de la loi fédérale du 1^{er} juillet 1875 sur la responsabilité des entreprises de chemins de fer et de bateaux à vapeur en cas d'accidents entraînant mort d'homme ou lésions corporelles. L'arrêté du Conseil fédéral du 23 janvier 1900 unifia les mesures prises par divers départements et divisions de l'administration; il stipulait:

- «1. Un fonds d'assurance doit être constitué en principe pour tous les fonctionnaires et employés de l'administration centrale exposés à certains dangers dans l'accomplissement de leur service.

Le montant de l'assurance en cas de mort ou d'invalidité complète ne doit pas excéder le quintuple du revenu annuel. La question de savoir si l'on doit limiter l'assurance aux accidents survenus dans l'accomplissement du service reste ouverte.

- «2. Le département de l'industrie est chargé d'élaborer des instructions à ce sujet, en tenant compte dans la mesure du possible des vœux émis par le département des finances, et de les soumettre au Conseil fédéral en vue d'une décision définitive.

« 3. Les contrats concernant l'assurance-accidents passés entre les fonctionnaires et les employés de l'administration centrale et les sociétés d'assurance privées doivent être dénoncés dans le terme le plus rapproché possible, éventuellement pour une année seulement, et doivent être renouvelés jusqu'à concurrence du quintuple au plus du traitement annuel. »

Mais ces instructions laissaient encore une trop grande marge à l'application de l'assurance, en sorte que le Conseil fédéral, sur les propositions du département des finances, prit, le 25 juillet 1913, l'arrêté suivant:

- « 1. Le Conseil fédéral confirme provisoirement son arrêté du 23 janvier 1900 concernant la constitution d'un fonds d'assurance en faveur des fonctionnaires et employés de l'administration fédérale exposés à certains dangers dans l'accomplissement de leur service, et charge l'office fédéral des assurances sociales d'étudier et d'élaborer éventuellement un projet à ce sujet.
- « 2. Lorsque les fonctionnaires et employés assurés par la Confédération, et continuant de toucher leur traitement pendant la durée d'une incapacité de travail, sont temporairement incapables de travailler, par suite d'accidents, ils ne toucheront jusqu'à nouvel avis, dans les limites de l'assurance, que les frais effectifs des soins médicaux et pharmaceutiques, et l'excédent éventuel de l'indemnité-accidents sera encaissé par l'administration entrant en ligne de compte. »

A la suite d'une demande que la Caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accidents à Lucerne adressa le 16 octobre 1913 au Conseil fédéral, celui-ci chargea le département de l'économie publique de lui soumettre un projet concernant l'assurance volontaire du personnel fédéral auprès de la *Caisse nationale*. Après que le Conseil fédéral, par un arrêté du 1^{er} décembre 1913, eut invité tous les départements à se prononcer sur les catégories des fonctionnaires entrant éventuellement en ligne de compte pour l'assurance et à fournir à l'office des assurances sociales des renseignements quant aux dangers auxquels ces fonctionnaires sont exposés, celui-ci elabora un rapport. Le département de l'économie publique ne pourra faire des propositions définitives au Conseil fédéral que lorsque la Caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accidents à Lucerne, de son côté, aura soumis ses propositions, prévues par l'article

116 de la loi sur l'assurance en cas maladie et d'accidents, concernant les conditions de l'assurance volontaire.

dd) L'administration militaire.

La «loi fédérale du 28 juin 1901 concernant l'assurance des militaires contre les maladies et les accidents» mit les fonctionnaires, gardes de sûreté et autres employés à poste fixe des fortifications, employés à poste fixe et personnel auxiliaire de la régie des chevaux et du dépôt de remonte de la cavalerie au bénéfice d'une pension d'invalidité et leurs survivants au bénéfice d'une pension de survivants.

ee) La caisse d'assurance du personnel de l'administration fédérale.

La société de cautionnement des fonctionnaires suisses et la société d'assurance sur la vie, dont il a déjà été question plus haut, poursuivirent leurs efforts en 1895; une commission d'étude continua avec méthode les travaux commencés. Les cercles de fonctionnaires, de leur côté, présentèrent six projets différents d'une institution de prévoyance pour le personnel fédéral et, le 24 mars 1902, à la conférence de la «grande commission de la caisse de secours», on décida à l'unanimité d'instituer, conjointement avec l'assurance de l'invalidité, l'assurance des veuves et celle des orphelins. Une commission de trois membres, nommée la «petite commission de la caisse de secours», fut chargé d'élaborer un projet de statuts qui fut soumis au Conseil fédéral le 13 mars 1905. Dans la séance du Conseil national du 23 juin 1904, on avait d'ailleurs déjà présenté le postulat suivant: «Le Conseil fédéral est invité à étudier la question de savoir s'il ne serait pas utile et conforme aux intérêts de l'administration d'organiser une caisse d'invalidité et de vieillesse pour les fonctionnaires, employés et ouvriers de la Confédération.»

Pour ce qui concerne les démarches et efforts entrepris en vue de la création d'une caisse de secours, nous renvoyons à notre message du 16 mai 1919 aux Chambres fédérales, message qui expose en détail l'historique de la question. Par ce message nous vous avons soumis un projet de *loi fédérale sur la caisse de prévoyance des fonctionnaires, employés et ouvriers de la Confédération*, dont le but est d'assurer obligatoirement le personnel contre les conséquences économiques de l'invalidité et de la mort. Nous nous bornerons, en

conséquence, à constater que les travaux préliminaires incombant aux autorités fédérales en vue d'arriver à une réglementation légale de la prévoyance pour le personnel de la Confédération sont achevés et que les efforts de plusieurs années ont abouti à la discussion d'une loi sur la matière.

C. Etablissements de la Confédération.

Il est à espérer que le projet de loi mentionné ci-dessus, en faveur du personnel de l'administration générale de la Confédération aboutira bientôt à un résultat satisfaisant, cela à plus forte raison aussi qu'abstraction faite des chemins de fer fédéraux dont nous avons déjà parlé, la *Banque nationale suisse* et la *Caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accidents à Lucerne*, toutes deux créées par la Confédération, ont déjà assuré définitivement et d'une façon modèle leur personnel contre les conséquences économiques de la vieillesse, de l'invalidité et de la mort.

aa) *La Banque nationale suisse.*

Les statuts de la « *Caisse de pensions des fonctionnaires et employés de la Banque nationale suisse* », constituée en société coopérative, sont entrés en vigueur le 1^{er} janvier 1918. La caisse a pour but d'assurer facultativement ses membres contre les conséquences économiques de l'invalidité, de la vieillesse et de la mort. Les organes de la caisse sont les suivants: a) l'ensemble des sociétaires, b) les assemblées générales aux différents domiciles de la Banque nationale, c) l'assemblée des délégués, d) le comité de direction. Après délibérations préliminaires au sein des assemblées générales, l'ensemble des sociétaires actifs décide de l'acceptation ou de la modification des statuts, de la dissolution de la caisse ou de son transfert avec actifs et passifs à une autre entreprise d'assurances. Toutes ces décisions sont soumises à la ratification du conseil de la banque. L'administration de la caisse se trouve entre les mains du comité de direction; ce dernier comprend: le chef du III^e département de la direction générale de la banque, deux membres désignés par la direction et deux membres élus par l'assemblée des délégués. La caisse a son siège à Zurich, au domicile de la direction générale de la Banque nationale suisse.

Les membres des directions locales, ainsi que tous les fonctionnaires et employés à poste fixe se trouvant le 1^{er} janvier 1918 au service de la Banque nationale, *sont devenus de plein droit sociétaires de la caisse*, en donnant leur adhésion par écrit. Quant aux personnes entrées ultérieurement au service de la banque, elles doivent se soumettre à la visite sanitaire d'un médecin désigné par le comité de la caisse, et elles ne sont admises comme sociétaires que lorsqu'il a été constaté qu'elles ne sont atteintes d'aucune maladie ou disposition à une maladie pouvant provoquer la mort ou l'incapacité de travail prématurées. La personne entrant au service de la banque après quarante ans révolus, ne peut devenir sociétaire qu'en présentant le certificat de bonne santé exigé et en versant les cotisations qu'elle aurait dû payer si elle avait participé à la caisse dès le début de sa quarante et unième année; dans ce cas, la banque verse de son côté les subventions correspondantes. C'est le comité qui statue sur l'admission de nouveaux membres.

Les sociétaires de sexe masculin doivent verser des cotisations jusqu'à la soixante-cinquième année révolue, ceux de sexe féminin jusqu'à la soixantième année. Les cotisations prennent fin en cas de décès ou de mise à la retraite ou après quarante ans de participation à la caisse. La *cotisation annuelle* ordinaire s'élève au 5 % du traitement de base, sous déduction de 1200 francs qui sont libres de cotisation. Le maximum du traitement de base est fixé à 8000 francs. A chaque augmentation de son traitement annuel de base, le sociétaire est tenu de payer une prime extraordinaire s'élevant au 25 % de l'augmentation. La banque de son côté verse à la caisse une subvention annuelle ordinaire comportant le 8 % du traitement total de base de l'ensemble des sociétaires et une subvention extraordinaire dont le montant est fixé au 50 % de l'augmentation annuelle des traitements de base. De plus, la banque garantit à la caisse un rendement annuel de 4 % du chiffre moyen des capitaux placés. Elle prend à sa charge les frais d'administration de la caisse. De son côté, celle-ci s'engage à servir, à dater du 1^{er} janvier 1918, les pensions précédemment accordées par les autorités de la banque.

Lorsque le sociétaire possède des droits contre l'assurance militaire fédérale, les prestations statutaires de la caisse sont réduites du montant des prestations de l'assurance militaire; il en est de même lorsque l'invalidité ou le décès est la conséquence d'un accident engageant la responsabilité civile de la banque. Lorsqu'un tiers (excepté toutefois la banque) encourt

la responsabilité civile en raison de faits ayant occasionné l'invalidité ou la mort d'un sociétaire, ce dernier ou ses survivants sont tenus de céder à la caisse, jusqu'à concurrence de ses prestations, les droits qu'ils possèdent contre ce tiers.

Les sociétaires qui ont fait partie de la caisse pendant plus de cinq ans et qui, devenus incapables d'une façon durable de remplir leurs fonctions par suite de maladie, d'accident ou d'infirmités de l'âge, sont mis à la retraite par les autorités de la banque, ont droit à une *pension viagère d'invalidé*. Cette pension varie du 40 au 70 % du traitement annuel de base, suivant le nombre d'années pendant lesquelles le sociétaire faisait partie de la caisse, au moment de sa mise en non-activité. Le maximum de la pension est atteint avec quarante ans révolus de participation à la caisse. Lorsqu'un sociétaire pensionné, redevenu capable de travailler, refuse une place à la banque en rapport avec ses aptitudes et à la situation qu'il y occupait précédemment, le comité peut prononcer la réduction ou la suppression de la pension. Lorsqu'un sociétaire pensionné trouve ailleurs un emploi ou une occupation permanente, la pension est réduite pour autant qu'augmentée du nouveau revenu de l'assuré, elle dépasse le traitement perçu avant la mise à la retraite.

Tout sociétaire-homme qui a atteint l'âge de 65 ans révolus, toute sociétaire-femme qui a atteint celui de 60 ans révolus, peut demander sa mise à la retraite par la banque et a droit alors à la *pension de retraite*. Cette pension égale la pension d'invalidé qui lui reviendrait d'après la durée de sa participation à la caisse.

La *veuve* d'un sociétaire qui a participé à la caisse pendant plus de cinq ans, a droit à la moitié de la pension d'invalidité, qui serait revenue au sociétaire au moment de son décès ou qu'il touchait effectivement s'il était déjà pensionné. Lorsque la veuve est plus jeune de plus de quinze ans que son mari décédé, sa pension est réduite d'un quarantième pour chaque année de différence en sus de quinze ans. Il n'est pas alloué de pension si le mariage a été déclaré nul, si le divorce ou la séparation des époux ont été prononcés ou si la veuve ne remplit pas ses devoirs de mère à l'égard de ses enfants. Dans des cas spéciaux, si le divorce ou la séparation n'ont pas été prononcés aux torts de la femme, la caisse peut exceptionnellement allouer une pension de veuve réduite après le décès du mari. Cette pension pourra, le cas échéant, être imputée sur celle de la veuve si le sociétaire a contracté un nouveau mariage. La pension de veuve prend fin en cas de re-

mariage de la bénéficiaire. Dans ce cas, il est alloué à celle-ci, comme *indemnité*, une somme égale au triple de la pension annuelle.

Le *veuf* d'une sociétaire-femme n'a droit à une pension que s'il est incapable de travailler et si le revenu de sa femme était nécessaire à son entretien personnel.

Chaque *orphelin* mineur d'un sociétaire a droit à un huitième de la pension d'invalidé à laquelle le sociétaire défunt eût pu prétendre au moment de son décès ou qu'il touchait effectivement s'il était déjà au bénéfice d'une pension. La pension de veuve et les pensions d'orphelin additionnées ne peuvent toutefois pas dépasser le montant de la pension d'invalidé. Si le sociétaire ne laisse à sa mort que des orphelins et pas de veuve, les orphelins mineurs touchent ensemble, jusqu'à ce que le plus jeune ait atteint sa majorité, la moitié de la pension de veuve. Dans ce cas, le total des pensions d'orphelin ne peut dépasser les trois quarts de la pension d'invalidé. Si le mariage a été conclu alors que le sociétaire était âgé de plus de soixante ans ou alors qu'il bénéficiait déjà d'une pension, sa veuve et les orphelins mineurs issus de ce mariage n'ont pas droit à des pensions.

Lorsqu'un sociétaire célibataire ou veuf sans enfants mineurs vient à mourir et qu'il laisse des *proches dans le besoin* à l'entretien desquels il a contribué pour une part notable, la caisse peut accorder à ces derniers, pour aussi longtemps qu'ils se trouvent dans le besoin, une pension ne dépassant pas la moitié de la pension d'invalidé.

A la demande du bénéficiaire ou de son représentant légal, le comité peut convertir la pension en une *indemnité en capital* dont le montant ne pourra être supérieur à la valeur actuelle de la pension.

Le sociétaire qui devient invalide au cours des cinq premières années de participation à la caisse a droit à une indemnité en capital variant du 50 % du traitement de base dans la première année au 150 % dans la cinquième. Si le sociétaire est décédé alors qu'il ne comptait pas encore cinq ans de participation, le comité peut accorder à sa veuve, aux orphelins et à ses proches une indemnité en capital correspondant au montant de la pension à laquelle ils ont droit. Les principes établis pour les pensions sont applicables par analogie aux indemnités en capital.

Tout sociétaire qui *quitte* le service de la banque, cesse de plein droit de faire partie de la caisse, à moins qu'il ne soit

pensionné. La caisse rembourse au sociétaire sortant ses cotisations sans intérêts. Les sociétaires-femmes qui sortent de la caisse pour cause de mariage, reçoivent en outre, à titre de dot, un quart des subventions que la banque a versées à leur intention.

La banque a versé le 1^{er} janvier 1918 à la caisse la somme de 700.000 francs qui provenait de sa réserve pour les institutions de prévoyance et en outre 300.000 francs prélevés sur ses bénéfices. Au moment de son entrée en vigueur, la caisse accusait un déficit de 159.740 francs sur le capital de couverture. Ce déficit est couvert et la fortune de la caisse est constituée par les bénéfices d'exploitation annuels et les allocations éventuelles (dons, legs, etc). Déduction faite des disponibilités nécessaires pour faire face aux engagements courants de la caisse, cette fortune doit être placée en titres suisses: obligations de la Confédération, des chemins de fer fédéraux, de cantons et de communes, en lettres de gage de premières banques suisses ou encore en hypothèques en premier rang sur des immeubles situés en Suisse.

Un expert fut chargé de dresser, pour le 1^{er} janvier 1918, un bilan technique de la caisse basé sur le système des réserves mathématiques. Un tel bilan est prévu tous les cinq ans ou à des intervalles plus rapprochés si la direction générale de la banque l'exige. S'il résulte du bilan que les réserves accusent un déficit de plus de 10 %, il y aura lieu de relever de un pour cent au maximum les cotisations des sociétaires et de deux pour cent au maximum les subventions de la banque. Si cette augmentation des cotisations et subventions ne suffit pas à combler le déficit et si la banque ne prend pas à sa charge la différence restante, les prestations de la caisse devront être réduites en proportion par voie de revision statutaire.

La caisse assume le service d'une *assurance-épargne* en faveur des fonctionnaires et employés de la banque, qui, eu égard à leur âge avancé, ou qui, faute de pouvoir produire le certificat de bonne santé exigé, ne peuvent être reçus comme sociétaires. Les fonctionnaires et employés en question ainsi que la banque versent les cotisations et subventions prévues pour les sociétaires. La caisse sert un intérêt de 4½ % sur ces versements; l'intérêt est ajouté au capital à la fin de l'année. Le total de ces versements, y compris l'intérêt composé, échoit en faveur du fonctionnaire ou de l'employé, ou, le cas échéant, en faveur de sa veuve et de ses enfants, en cas

d'invalidité, de mort, ou lorsque le fonctionnaire quitte la banque pour raison d'âge. Lorsque le fonctionnaire cesse d'être au service de la banque pour un autre motif, la caisse ne rembourse que les cotisations du fonctionnaire ou de l'employé majorées de l'intérêt composé.

bb) La Caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accidents à Lucerne.

Le conseil d'administration de la *Caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accidents à Lucerne* a approuvé à l'unanimité, dans sa séance du 26 février 1919, le projet que lui soumit la direction concernant le « règlement de la caisse de prévoyance des employés de la Caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accidents à Lucerne », règlement qui est entré en vigueur, avec effet rétroactif, à partir du 1^{er} janvier 1919. D'après ce règlement, l'établissement assure ses employés à poste fixe contre les conséquences économiques de l'invalidité, de la vieillesse, de la maladie et de la mort. A cet effet, la Caisse nationale crée une caisse de prévoyance avec comptabilité distincte. La fortune de cette caisse, administrée par la direction, n'est pas placée séparément, mais elle figure au passif du bilan de la Caisse nationale. Une commission du personnel comprenant un président désigné par la direction et 12 assurés élus pour deux ans par les assurés de l'administration centrale et des agences d'arrondissement, examine chaque année le rapport et les comptes de la caisse. En outre elle donne son préavis sur les questions que lui soumet la direction et consent les allocations extraordinaires à prélever sur le fonds de secours. Elle a de même le droit de proposer des modifications au règlement.

Sont *assurés obligatoirement* par la caisse les employés qui se trouvaient au service de l'établissement le 31 décembre 1918 et qui, lors de leur entrée en fonctions, n'avaient pas dépassé l'âge de 50 ans. Sont en outre tenus d'entrer dans la caisse les employés engagés après le 31 décembre 1918, âgés de moins de 40 ans, qui ne sont ni atteints d'une maladie les menaçant d'une invalidité ou d'une mort prématurées ni prédisposés à contracter une pareille maladie. Les employés engagés après le 31 décembre 1918 et âgés de plus de quarante ans révolus, ne sont admis à l'assurance par la direction ou par l'instance de nomination que sur présentation d'un certificat de bonne santé. En cas d'admission, ils sont tenus de payer les sommes qui auraient déjà été versées par eux, s'ils avaient été affiliés à

la caisse à l'âge de quarante ans. La Caisse nationale est liée par la même obligation quant à ses subventions.

La *cotisation* ordinaire comporte le 5 % du traitement assuré, c'est-à-dire du traitement fixe annuel, pour les assurés de sexe masculin et le 4 % pour les assurés de sexe féminin. A chaque augmentation du traitement assuré, les assurés doivent effectuer un versement du 25 % de l'augmentation. Le maximum du traitement assuré est fixé à 10.000 francs. Les cotisations cessent après la soixante-cinquième année révolue pour les assurés de sexe masculin et après la soixantième année pour les assurés de sexe féminin; les cotisations prennent fin également en cas de mort ou de mise à la retraite. Lorsqu'un assuré n'est que partiellement invalide, il est tenu de verser la cotisation calculée d'après le traitement réduit qu'il perçoit. Les assurés auxquels la caisse verse l'indemnité pour salaire perdu par suite de maladie, sont dispensés du paiement de la cotisation pendant la période durant laquelle ils sont indemnisés.

La Caisse nationale verse les sommes nécessaires pour mettre la caisse en mesure de remplir en tout temps ses obligations financières. Le montant de ces versements est déterminé par des bilans techniques d'assurance établis périodiquement tous les cinq ans. La Caisse nationale verse en outre des contributions ordinaires qui consistent en une contribution ordinaire s'élevant au 10 % des traitements annuels assurés du personnel participant à l'assurance complète et à l'assurance-épargne, ainsi qu'en un versement de 50 % de toute augmentation de traitement annuel assuré.

La caisse rembourse, *en cas de maladie*, aux assurés qui sont au service de la Caisse nationale depuis au moins six mois, la moitié des frais pour *soins médicaux et pharmaceutiques*. Elle alloue en outre une indemnité égale au 70 % du salaire perdu et cela au maximum pendant 180 jours durant une période de 360 jours.

Les assurés, qui après cinq ans révolus de service, deviennent incapables de remplir leurs fonctions par suite de maladie, d'accident ou de vieillesse et, pour cette raison, sont mis à la retraite, ont droit, leur vie durant, à une *pension d'invalidité* s'élevant au 40% du traitement assuré. Après 30 ans de service, cette pension est du 70% du traitement assuré. Lorsque l'assuré est transféré dans un poste à traitement inférieur, il lui est accordé une pension partielle, calculée d'après la diminution de traitement et le nombre d'années de service écoulées au moment du transfert.

Les assurés du sexe masculin âgés de soixante-cinq révolus et ceux du sexe féminin âgés de soixante ans révolus peuvent demander leur mise à la retraite et ont droit, leur vie durant, à une *pension de retraite* d'un montant égal à la pension d'invalidité correspondant à leurs années de service. La direction ou l'organe supérieur de nomination a aussi, dans les mêmes conditions, le droit d'ordonner la mise à la retraite d'un employé, sans avoir à fournir la preuve qu'il est invalide.

La *veuve* d'un assuré ayant accompli sa cinquième année de service reçoit sa vie durant une pension comportant le 30 % du traitement touché par l'employé au moment de son décès. Si la veuve se remarie, sa pension prend fin, une *indemnité en capital* égale au triple du montant annuel de la pension lui étant alors accordée. La pension de veuve n'est pas allouée lorsque celle-ci ne remplit pas ses devoirs de mère envers ses enfants ou lorsque, par sa faute, elle a vécu séparée de son mari et de ses enfants.

Les *pensions d'orphelins* sont généralement servies jusqu'à l'âge de 18 ans révolus. Toutefois l'orphelin qu'une infirmité corporelle ou intellectuelle rend, d'une façon permanente, incapable de travail après sa dix-huitième année a droit, à partir de cet âge, à une rente viagère dont le montant s'élève au 7 % du traitement assuré. Les pensions ordinaires allouées aux orphelins sont les suivantes :

| | | | |
|--------------------|--|------|----------------------|
| 1 enfant, | ayant droit à la pension, touche le | 10 % | du traitement assuré |
| 2 enfants, | ayants droit à la pension, touchent le | 18 % | » » » |
| 3 » | » » » » » | 25 % | » » » |
| 4 enfants et plus, | » » » » » | 30 % | » » » |

Les orphelins de père et mère ont droit au double de la pension d'orphelins.

Un mariage contracté par l'assuré lorsqu'il a dépassé l'âge de 60 ans, ou après qu'il a été pensionné, ne donne à la veuve et aux enfants issus de ce mariage aucun droit à une pension.

A la demande des ayants droit ou de leurs représentants, la commission administrative peut, sur la proposition de la direction, substituer exceptionnellement au paiement de la pension le versement d'une *indemnité en capital*, si cette demande est appuyée par de justes motifs. Il sera tenu compte des circonstances particulières dans lesquelles se trouve l'ayant droit à la pension lors de la fixation de cette indemnité, laquelle ne peut dépasser toutefois la valeur actuelle moyenne de la pension.

Lorsque l'assuré ou ses survivants sont au bénéfice de l'assurance militaire fédérale, la caisse ne verse que la différence entre les prestations fournies par cette assurance et celles de la caisse. Si l'événement donnant droit aux prestations de l'assurance militaire est suivi de l'invalidité totale ou de la mort de l'assuré, celui-ci ou ses survivants peuvent renoncer à toutes prestations de la caisse et demander le remboursement des versements opérés, sans intérêts.

Lorsqu'un assuré est victime d'un *accident* dans l'exercice de ses fonctions (accident professionnel), la caisse verse au minimum les prestations qui auraient été dues s'il avait été assuré obligatoirement contre les accidents, calculées sur la base du traitement assuré.

Si un assuré est frappé d'invalidité ou de mort au cours des cinq premières années de service, sans laisser de veuve ou d'orphelins ayant droit à des rentes, il est alloué une indemnité en capital, laquelle comporte le 50 % du traitement assuré pendant la première année de service et atteint dans la cinquième année le 150 % de ce traitement. En cas de mort de l'assuré, la veuve et les orphelins, ou bien, si l'assuré était célibataire, ses parents, ses frères et sœurs reçoivent ensemble la moitié de la dite indemnité. Si un assuré meurt après plus de 5 ans de service, sans laisser de veuve ou d'orphelins ayant droit à des rentes, ses parents, ses frères et sœurs et ses enfants reçoivent ensemble une indemnité égale au traitement annuel assuré du décédé.

Les employés qui ne peuvent pas être complètement assurés parce qu'ils ne peuvent produire des certificats satisfaisants sur leur état de santé, sont soumis obligatoirement à l'*assurance-épargne*. En cas d'invalidité ou de mort les participants à cette assurance ou leurs héritiers touchent la totalité des versements effectués par eux et par la Caisse nationale, augmentés des intérêts composés. Si l'invalidité ou la mort sont la conséquence d'un accident survenu en cours de service, les prestations sont celles auxquelles ont droit les participants à l'assurance complète. Il en est de même en cas de maladie.

Il peut être accordé, par décision de la commission du personnel, des *allocations extraordinaires* à des assurés malades ou invalides ou à leurs survivants. Ces allocations proviennent d'un fonds de secours alimenté par des subventions extraordinaires accordées par le conseil d'administration et par les bénéfices réalisés sur les prestations de la caisse, lorsque un participant à l'assurance complète ou à l'assurance-épargne meurt sans laisser d'héritiers.

L'employé qui *quitte* la Caisse nationale pour d'autres causes que l'invalidité, la vieillesse, ou la mort, a droit au remboursement, sans intérêts, des versements qu'il a effectués, sous déduction des prestations d'assurance qu'il pourrait avoir touchées. Toutefois si l'assuré quitte la Caisse nationale après dix années de service au moins, il ne lui est retenu que la moitié des prestations d'assurance touchées. Dans le cas de l'assurance-épargne, les versements opérés par la Caisse nationale sont acquis au fonds de secours.

d) L'assurance militaire.

A côté des institutions de prévoyance examinées ci-dessus que la Confédération et ses établissements ont fondées ou sont en train de fonder, il y aurait encore lieu de mentionner l'*assurance militaire* par laquelle la Confédération vient en aide aux soldats non pas à titre d'employeur, mais en sa qualité de détenteur de la force armée. Le fonctionnement de cette assurance qui d'ailleurs n'a pas le caractère d'une assurance au sens technique de ce mot, mais repose sur le principe de la responsabilité civile de la Confédération, est suffisamment connu pour qu'il soit nécessaire de s'y arrêter.

B. Prévoyance organisée par les intéressés eux-mêmes.

1. Assurance auprès de sociétés d'assurance.

L'assurance au décès, soit la forme la plus ancienne et pendant longtemps la plus générale de l'assurance-vie est, par sa nature, exclusivement une assurance des survivants. Mais depuis que les sociétés d'assurance garantissent des prestations en cas de survie, notamment lorsque l'assuré a atteint un âge déterminé, elles font de ce fait aussi l'assurance en cas de vieillesse. Les rapports publiés par le Bureau suisse des assurances indiquent l'extension qu' a prise la prévoyance pratiquée par les sociétés privées d'assurance. Il résulte du rapport de ce bureau pour l'année 1916 que si, à la fin de cette année, on évalue la population résidente de la Suisse à 3.950.000 personnes formant en tout 880.000 ménages, la somme moyenne assurée sur la vie est de fr. 1487. Sur 100 ménages l'on comptait 37 polices. En 1886 par contre, début de la surveillance de la Confédération sur les entreprises privées d'assurance, la somme assurée moyenne par ménage s'élevait à fr. 580, tandis que l'on calculait 9 polices sur 100 ménages. Dans l'espace de 30 ans, l'augmentation de la somme assurée moyenne par mé-

nage est donc de 256,4 % et celle du nombre des polices par 100 ménages de 411,1 %. Toutefois, malgré ces progrès, l'assurance auprès de sociétés privées d'assurance est loin de satisfaire au besoin général de se prémunir contre les vicissitudes de la vie.

Ce n'est que dans des cas exceptionnels qu'il est possible de s'assurer, par une police indépendante, contre les risques de l'invalidité auprès de sociétés privées d'assurance, celles-ci n'admettant en général l'assurance-invalidité qu'à titre de complément de l'assurance sur la vie. La probabilité de l'invalidité croissant très rapidement à partir de l'âge de 65 ans, et les sociétés d'assurance estimant ne pouvoir demander que des primes modestes pour ces assurances complémentaires, le risque d'invalidité n'est ordinairement couvert que jusqu'à 60 ou 65 ans. Les prestations de l'assureur consistent soit dans l'exemption du paiement des primes pour l'assurance complète pendant la durée de l'invalidité, soit dans cette exemption combinée avec une rente pour la durée de l'assurance qui reste à courir, rente généralement fixée au 5 ou 10 % de la somme assurée.

Combinée avec l'assurance sur la vie, l'assurance-invalidité a pris une très grande extension ces derniers temps. Tandis qu'en 1900 les sommes des assurances combinées avec l'assurance-invalidité se montaient en Suisse à 6.474.850 francs, elles s'élevaient déjà fin 1916 à 48.585.031 francs, ce qui représente une augmentation de 750,4 %. Pourtant, quelque important que soit ce développement, il ne saurait satisfaire au besoin d'étendre la prévoyance sociale à de nombreuses catégories de la population, étant donné que cette forme d'assurance recrute la majeure partie de ses assurés parmi les gens aisés. Aussi le bureau suisse des assurances écrivait-il déjà dans son rapport de 1890: «L'assurance-vieillesse joue encore un rôle très secondaire et l'assurance-invalidité un rôle insignifiant. L'assurance privée a encore beaucoup à faire, si elle ne veut se laisser devancer dans ce domaine par l'initiative de l'Etat.»

2. Par le groupement coopératif.

Si les associations mutuelles ont fait leurs preuves comme organismes de l'assurance dans le domaine de l'assurance-maladie, il est hors de doute que par la création d'associations ou sociétés coopératives relativement petites, il n'est guère possible de satisfaire d'une façon suffisante au besoin d'assurance en cas de vieillesse, d'invalidité et de décès. Toutefois, le nombre de ces caisses mutuelles n'est pas sans importance.

Il résulte de la statistique sur les « sociétés de secours mutuels en Suisse », publiée en 1907 par le département fédéral de l'industrie que ces caisses avaient pour but de protéger, par la prévoyance, 370.000 personnes en chiffre rond contre l'un ou l'autre des risques que nous venons de mentionner. Dans ce chiffre sont comprises environ 44.000 personnes occupées dans des entreprises de chemins de fer ou de bateaux à vapeur et qui, depuis que la Confédération a racheté la plus grande partie de ces entreprises, bénéficient d'institutions rationnelles de prévoyance, ce qui est également le cas pour les personnes au service d'entreprises privées de transport. Des 326.000 personnes qui restent, 83.000 à peu près faisaient partie de caisses pratiquant l'assurance d'après le système du franc au décès, lesquelles ne peuvent verser aux survivants de leurs membres que des allocations extrêmement modestes. Par surcroît, un droit au versement d'une indemnité déterminée n'existe pas, le montant de celle-ci dépendant du nombre des sociétaires dont chacun verse, au décès d'un membre, une cotisation égale, en général un franc. Les prévoyants qui entrent dans ces caisses dès leur jeune âge, ont à craindre qu'en cas de non-admission de nouveaux membres et de forte mortalité parmi les sociétaires âgés, leurs survivants ne bénéficieront que de secours modestes et tout à fait insuffisants. Mais même dans la plupart des autres caisses de secours, les indemnités payées en cas de décès suffisent souvent à peine pour couvrir les frais d'enterrements. Les caisses qui prévoient dans leurs statuts l'allocation de rentes de vieillesse, de veuves et d'orphelins sans s'occuper de la constitution des ressources nécessaires, travaillent sans aucune notion de la technique des assurances. Dans ces derniers temps, cet état de choses s'est cependant amélioré, grâce aux travaux d'information de personnes compétentes et notamment aussi aux rapports du bureau suisse des assurances. Actuellement ce sont particulièrement les associations professionnelles, telles l'« Union des voyageurs de commerce de la Suisse », la « Caisse suisse d'assurance pour employés d'imprimeries », l'« Union, société suisse des employés d'hôtel », ainsi que la « Fédération suisse des typographes » qui s'efforcent d'établir leurs institutions de prévoyance sur des bases rationnelles.

Les efforts entrepris par la Société technique de Baden en vue d'engager les entreprises de certaines branches ou même les employeurs dans leur totalité à fonder des caisses communes pour l'assurance-vieillesse et invalidité, administrées avec le concours des employés et des ouvriers, méritent d'être

mentionnés spécialement. Cette solution, espère-t-on, serait de nature à supprimer l'inconvénient résidant dans le fait qu'à défaut du libre passage d'une institution de prévoyance à l'autre, les institutions créées par les employeurs ont pour effet d'enchaîner l'employé à son patron. S'il n'était pas possible de créer des caisses de ce genre, la solution, telle qu'on l'entrevoit, serait que la Fédération des sociétés suisses d'employés créât une assurance-vieillesse et invalidité, si possible avec le concours des employeurs, de la Confédération, des cantons et des communes. Dans leur réunion du 23 septembre 1917, les délégués des associations professionnelles et d'employés de la Suisse ont nommé une commission, chargée d'étudier la question de la prévoyance en cas de vieillesse et d'invalidité.

C. Assurance pratiquée par l'Etat dans les cantons.

Les cantons de Neuchâtel et de Vaud furent les premiers qui s'efforcèrent d'introduire chez eux une assurance générale pour la vieillesse. Mais dans une série d'autres cantons on s'est également occupé, au cours des premiers dix ans de ce siècle, d'études préliminaires et de l'examen de projets relatifs à cette assurance. En vue d'éviter une législation trop dissemblable de canton à canton et de faciliter une réglementation ultérieure de la question par la Confédération, le Conseil d'Etat du canton de St-Gall entreprit de convoquer une conférence intercantonale qui se réunit à St-Gall le 3 août 1908. Se firent représenter à cette conférence les cantons de Zurich, Berne, Glaris, Soleure, Bâle-ville, St-Gall et Argovie. Ne furent pas convoqués, les cantons dans lesquels la question de l'assurance-vieillesse et invalidité n'avait pas encore été discutée publiquement, ou qui possédaient déjà une caisse d'assurance-vieillesse (Neuchâtel et Vaud) ou un projet de loi en discussion avancée devant l'autorité législative (Genève). Un accord unanime intervint sur les points suivants :

« Les cantons doivent et peuvent, de leur propre initiative, introduire l'assurance-vieillesse et invalidité, cela d'autant plus qu'il en résultera un dégrèvement sensible des charges de l'assistance publique.

« En raison du libre passage déjà, il faut tendre, quant aux points principaux, à un accord intercantonal si possible uniforme. Il est de grande utilité que les cantons commencent sans retard à réserver des capitaux, car les subventions qu'il

y aura lieu de solliciter de la Confédération ne pourront être obtenues que lorsqu'elle aura mené à chef ses propres tâches, telle l'assurance-maladie et accidents. Les cantons n'étudieront que le problème de l'assurance-vieillesse et invalidité, et celle-ci devra être déclarée obligatoire pour hommes et femmes sans distinguer s'ils sont ressortissants du canton ou non.

« En dehors de l'assurance obligatoire, il y a lieu de prévoir pour la population non soumise à cette assurance, une assurance volontaire sans subsides de l'Etat. Une rente de vieillesse d'au moins 300 francs devra être payée au plus tard dès l'âge de 65 ans. Pour l'assurance-invalidité, le délai d'attente sera de cinq années au plus. Il sera fait appel au concours des offices déjà existants en ce qui concerne l'organisation qui devra être simple. Les gouvernements cantonaux se communiqueront, avant de les terminer définitivement, les travaux exécutés dans le domaine de l'assurance-
vieillesse et invalidité. »

Jusqu'à ce jour, un seul canton a donné suite à cette décision, qui envisage l'introduction de l'assurance-
vieillesse et invalidité comme un devoir que les cantons sont à même de remplir. Au reste, l'assurance volontaire a été, dans deux cantons, l'objet d'une réglementation légale avec subsides; dans d'autres cantons, des préparatifs ont du moins été faits pour aboutir à une solution.

1. Cantons avec réglementation législative.

a) Canton de Neuchâtel.

En 1895, le gouvernement de ce canton a ordonné une enquête sur la situation financière de quelques caisses de secours mutuels avec siège dans le canton de Neuchâtel (caisses dites de « Fraternité » et de « Prévoyance »). Des craintes ayant été émises au sujet de la sûreté des versements effectués par la population dans ces caisses, l'expertise technique démontra qu'elles étaient fondées. Afin de réunir en une seule institution les sociétés organisées selon les mêmes principes que les caisses pratiquant l'assurance d'après le système du franc au décès, la loi du 29 mars 1898 créa la « Caisse cantonale d'assurance populaire », qui commença son activité en 1899.

La caisse est gérée avec le concours de l'Etat; elle est une institution d'assurance basée sur le principe de la mutualité et a pour but de faire, aux conditions les plus fa-

vorables, toutes les opérations et combinaisons d'assurance sur la vie prévues et déterminées par la loi ou par des lois supplémentaires, ainsi que d'encourager et de faciliter l'habitude de la prévoyance et de l'assurance, à l'aide d'une organisation solide et rationnelle.

La loi du 15 mai 1906 prévoit: *l'assurance au décès* avec primes viagères ou temporaires, *l'assurance mixte* et *l'assurance de rentes*. Ce dernier type d'assurance admet les rentes viagères immédiates et les rentes viagères différées et temporaires, ainsi que les rentes d'enfants et d'orphelins.

Dans l'assurance de capitaux, la somme assurée ne peut être inférieure à 100 francs ni excéder 5000 francs; le montant maximum de la rente mensuelle a été fixé à 100 francs.

L'assurance n'est pas obligatoire. En revanche, toutes les personnes domiciliées dans le canton, sans distinction de nationalité, ont le droit de s'assurer à la caisse cantonale. Les Neuchâtelois domiciliés hors du canton peuvent contracter une assurance de rentes; il en est de même, toutefois avec l'autorisation du Conseil d'Etat, dans chaque cas, pour les personnes élevées dans le canton et qui exercent momentanément leur profession hors de ce dernier.

Le candidat qui veut conclure une assurance au décès ou une assurance mixte, doit subir un examen médical. Les personnes qui ne jouissent pas d'une santé normale sont néanmoins admises à l'assurance, mais elles sont soumises à un délai d'attente de trois années. Si l'une d'elles vient à décéder avant l'expiration du délai d'attente, le montant des primes par elle payées est restitué aux ayants droit.

La prime de chaque assuré est fixée d'après son âge au moment de l'affiliation. Les primes sont payables mensuellement et d'avance. Les assurés qui règlent en janvier toutes les primes mensuelles à payer pour l'année courante, bénéficient d'un escompte de 2 % sur le total de ces primes. A défaut de paiement des primes dans les trente jours qui suivent l'échéance, l'assuré est soumis au paiement d'un intérêt de 5 % pour chaque prime mensuelle en retard. L'assuré qui atteint l'âge de 80 ans révolus est dispensé du paiement ultérieur des primes.

Si, malgré deux avertissements, l'assuré est arrivé à un retard de six mois dans le paiement des primes, la police est libérée du service des primes et la somme d'assurance est réduite dans une proportion correspondante, à moins que — lorsqu'il s'agit d'un assuré neuchâtelois — la commune

d'origine ne déclare se subroger aux obligations de cet assuré, auquel cas celui-ci ne peut disposer du capital assuré qu'avec l'autorisation de la commune.

Les sommes assurées auprès de la caisse cantonale sont incessibles et insaisissables jusqu'à concurrence d'un capital de 1000 francs et d'une rente annuelle de 600 francs.

Ne peuvent demander le *rachat* de la police que les assurés démissionnaires âgés de plus de 60 ans, à moins qu'il ne s'agisse d'assurés qui ne sont pas de nationalité neuchâteloise et qui ont transféré leur domicile hors du canton, le rachat ne s'appliquant alors qu'aux assurances de capitaux.

En cas de succession en déshérence, les sommes assurées restent acquises à la caisse. S'il y a des raisons de craindre au décès d'un assuré que le capital de son assurance ne soit dissipé par le conjoint survivant ou par des parents auxquels il doit échoir, le conseil d'administration de la caisse ou l'autorité communale peuvent demander au juge de paix d'ordonner les mesures nécessaires pour la conservation du capital ou son judicieux emploi.

L'Etat prend à sa charge tous les frais d'administration de la caisse, supporte de même les frais d'examen médical et prend en outre à sa charge, sans majoration des primes, l'augmentation de risques résultant de l'admission d'assurés ne jouissant pas d'une santé normale. Enfin, l'Etat participe par une subvention au paiement de la prime annuelle de toutes les personnes s'assurant entre 18 et 39 ans. Le titulaire d'une police qui transfère son domicile hors du canton reste assuré, mais s'il n'est pas de nationalité neuchâteloise, il perd dès ce moment le bénéfice de la subvention de l'Etat. Cependant, cette subvention est maintenue aux assurés, membres des anciennes sociétés mutuelles au décès, qui transfèrent leur domicile hors du canton.

La loi, en accordant des subventions, entend stimuler les jeunes classes de la société à s'assurer le plus tôt possible. Aussi les subsides sont-ils plus élevés pour les personnes qui entrent de bonne heure dans l'assurance que pour celles qui s'assurent à un âge plus avancé. Le subside est limité en ce sens qu'il est versé au maximum pour une somme d'assurance de 500 francs à l'égard des assurances de capitaux et au maximum pour une rente de 30 francs par mois, à l'égard des assurances de rentes. Aux termes de la loi de 1906, la subvention de l'Etat se monte à 48 centimes par 100 francs de capital assuré pour les personnes entrant dans la caisse à l'âge de 18 ans; cette subvention descend à 19 centimes à

l'âge d'entrée de 39 ans. La subvention de l'Etat est de fr. 2,76 par fr. 10 de rente mensuelle à l'âge d'entrée de 18 ans; et de fr. 1,32 à l'âge d'entrée de 39 ans.

L'Etat pourvoit aux *dépenses* résultant des prestations qu'il accorde, au moyen d'un prélèvement de 20 centimes par 1000 francs sur le produit de l'impôt direct sur la fortune. Les excédents des recettes sur les dépenses pour les exercices 1898 à 1904 (produit des 20 centimes additionnels au taux de l'impôt direct) ont été versés dans un fonds appelé fonds de réserve et de prévoyance qui, à fin 1917, se montait à fr. 185.000 en chiffre rond. Depuis 1904, la subvention de l'Etat est fixée par voie budgétaire.

La caisse a pour *organes* les assemblées générales des assurés dans chaque district, les comités de district, le conseil d'administration, la direction, la commission de contrôle et les correspondants-percepteurs.

On constate, en consultant la genèse de la caisse cantonale d'assurance populaire, qu'une attention toute spéciale a été vouée aux bases mathématiques de la caisse. A cet égard, nous signalons les mesures suivantes: A la fin de chaque exercice, les réserves mathématiques sont déterminées et portées à un compte spécial. Les calculs sont vérifiés par un expert. Chaque année, le 10 % de l'excédent des recettes est versé dans un fonds de garantie, dont le montant ne pourra pas être inférieur à la moyenne annuelle des prestations d'assurance pendant les cinq derniers exercices. Le surplus disponible est versé dans un fonds de répartition aux assurés. Ce fonds est destiné à faire aux assurés dont les polices ont été en vigueur pendant au moins deux ans, et à condition que la situation le permette, une répartition sous forme de remise d'une ou de plusieurs primes mensuelles. Si, par le fait de circonstances spéciales, il devait être opéré un prélèvement sur le fonds de garantie, celui-ci sera reconstitué avant qu'il ne puisse être fait aucun versement au fonds de répartition aux assurés.

b) Canton de Vaud.

La loi du 2 mars 1907 (modifiée par celle du 1^{er} septembre 1910) a créé sous le nom de «Caisse cantonale vaudoise des retraites populaires», une caisse d'assurance mutuelle en cas de vieillesse, destinée à faciliter et à encourager la constitution de pensions de retraite. Cette caisse a la personnalité

civile et fonctionne sous le contrôle et la garantie de l'Etat, mais elle possède une administration et une fortune indépendantes de ce dernier. Elle bénéficie d'une exemption totale de tous impôts cantonaux et communaux, y compris les droits de timbre. L'assurance est facultative. Toute personne domiciliée dans le canton a le droit de s'affilier à la caisse de retraites; il en est de même de tout Vaudois domicilié hors du canton.

La caisse a pour objet la constitution d'une *pension de retraite* prenant cours à partir d'un âge compris entre 50 et 65 ans. Tout assuré qui devient prématurément invalide peut demander à être mis immédiatement en jouissance de la rente correspondant à son âge. Les pensions sont constituées par les versements des affiliés ou ceux provenant de tiers. Les versements des assurés s'augmentent des primes d'encouragement de l'Etat, dans les limites fixées par la loi.

Les *versements* peuvent être effectués en tout temps. Chacun d'eux constitue une opération séparée qui n'implique aucun engagement pour l'avenir. La caisse peut valablement recevoir les versements de femmes mariées ou de mineurs sans le consentement de l'autorité maritale, paternelle ou tutélaire. La rente assurée est fixée d'une façon définitive, à la fin de chaque année, pour tous les versements effectués pendant l'exercice, sur la base des tarifs en vigueur au moment du versement. Dès lors, les versements peuvent être constamment suspendus ou interrompus, sans préjudice pour les droits acquis par les versements antérieurs. Les versements sont définitifs ou conditionnels. Les versements définitifs sont immédiatement convertis en rente à capital abandonné ou réservé, au choix du déposant. Si le capital est réservé, les versements sont remboursés sans intérêt aux ayants droit, au décès de l'affilié, quelle qu'en soit l'époque. Les versements conditionnels font l'objet de comptes d'attente individuels ouverts, dans les livres de la caisse, au nom du déposant ou de toute personne désignée par lui. Ils sont productifs d'un intérêt annuel égal à celui de la caisse d'épargne cantonale vaudoise et doivent être convertis en rente, par le déposant, dans les dix ans dès l'ouverture du compte d'attente. A cette fin, le déposant doit indiquer lors de l'ouverture du compte quelle est la combinaison qu'il entend choisir pour la constitution de la rente en faveur du titulaire désigné. La caisse applique à cette constitution de rente le taux fixé par ses tarifs pour l'âge atteint par le titulaire au moment de la conversion. Jusqu'à

leur conversion en rente, les versements conditionnels restent à la disposition du déposant, qui peut, en tout temps, en exiger le remboursement total, sans intérêts, moyennant un avertissement préalable de trois mois, ou les faire transférer, avec leurs intérêts, en faveur d'autres personnes pour lesquelles il est ouvert de nouveaux comptes. En cas de décès ou de faillite du déposant, les versements conditionnels effectués au profit d'une tierce personne désignée par lui comme titulaire du compte d'attente, sont irrévocablement acquis à celle-ci, pour être immédiatement convertis en rente en sa faveur. En cas de décès du titulaire d'un compte d'attente, les versements conditionnels effectués en sa faveur sont remboursés, avec intérêts, au déposant ou aux ayants droit de ce dernier.

Le Conseil d'Etat peut charger la caisse de retraites du service des pensions allouées aux fonctionnaires ou employés de l'Etat, en vertu de lois cantonales. Il peut l'autoriser à conclure des conventions spéciales pour l'assurance collective en cas de vieillesse et d'invalidité, y compris les pensions de veuves et d'orphelins, de tout ou partie du personnel d'administrations communales ou d'entreprises privées industrielles, commerciales ou agricoles, ayant leur siège dans le canton et comptant dix employés au moins.

Il ne peut être constitué de *pension supérieure* à fr. 1.200 par an, à capital abandonné ou réservé. Il ne peut être versé, en faveur de la même personne, dans le courant du même exercice, une somme dépassant fr. 3000 la première année et fr. 1000 les années suivantes. Ce maximum est réduit à fr. 500 par an, pour les versements effectués à capital abandonné dans les dix dernières années précédant l'âge fixé pour l'entrée en jouissance. Les versements effectués à capital réservé peuvent être convertis ultérieurement en versements à capital abandonné; la pension du bénéficiaire est alors d'autant plus élevée.

Les pensions sont payables par trimestre échus. Elles bénéficient de l'exemption du minimum d'existence prévue par la loi sur l'impôt mobilier. Les pensions sont incessibles et insaisissables pour le montant provenant des versements effectués par l'Etat ou par des tiers.

Les tarifs et les conditions servant de base aux opérations de la caisse de retraites sont soumis à l'approbation du Conseil d'Etat, lequel peut en tout temps en exiger la modification.

L'Etat concourt à la constitution des pensions de retraite par l'allocation d'une *prime d'encouragement* à toute per-

sonne pour laquelle il aura été versé, dans l'année, à la caisse de retraites, soit directement, soit par l'intermédiaire d'un tiers, d'une façon définitive ou conditionnelle, une somme minimum de fr. 6. Le versement annuel minimum donnant droit à la prime d'encouragement de l'Etat est abaissé à fr. 2 pour les membres des mutualités scolaires de retraite.

La prime d'encouragement est versée à la fin de chaque exercice à la caisse de retraites, pour être convertie en rente à capital abandonné avec le même âge d'entrée en jouissance que le versement individuel correspondant, s'il s'agit d'un versement définitif, ou pour être portée en compte d'attente, s'il agit d'un versement conditionnel.

La prime d'encouragement de l'Etat est fixée à :

| | |
|-------|--|
| fr. 6 | pour les versements annuels individuels de fr. 6 à fr. 11,99 |
| » 8 | » » » » » » » » 12 à » 23,99 |
| » 10 | » » » » » » » » 24 à » 60,— |

Pour les membres de mutualités scolaires de retraite, la prime d'encouragement de l'Etat est égale au versement individuel, jusqu'à concurrence de fr. 6.

La prime d'encouragement n'est pas allouée :

- 1^o aux étrangers à la Suisse.
- 2^o aux personnes ne tirant pas leurs moyens d'existence de l'exercice d'un métier ou d'une profession, exception étant faite en faveur des mineurs, des veuves, des femmes non mariées occupées à la tenue du ménage et des personnes sans ressources se trouvant, par suite d'infirmités physiques ou mentales, dans l'incapacité de subvenir à leurs besoins.

La femme mariée bénéficie de la prime d'encouragement de l'Etat au même titre que son conjoint.

- 3^o aux assurés ayant fixé l'époque d'entrée en jouissance de leur pension à un âge inférieur à 55 ans.
- 4^o aux personnes ayant versé pendant l'exercice à la caisse de retraites une somme supérieure à fr. 60.
- 5^o aux personnes ayant au crédit de leur compte de versements une somme supérieure à fr. 2000, abstraction faite de la prime d'encouragement de l'Etat.

L'état supporte les *frais d'administration* de la caisse de retraites, moyennant une provision de 5 % sur les versements à capital abandonné et de 3 % sur les versements à

capital réservé, la provision sur les versements conditionnels étant payée à l'Etat lors de leur conversion en rente.

En outre, l'Etat alloue annuellement aux associations mutualistes de retraite, dont 10 membres au moins auront versé à la caisse de retraites une somme minimum de fr. 6 pendant l'exercice — fr. 2 pour les mutualités scolaires — une subvention égale au 10 % de celle accordée aux assurés eux-mêmes, sans que cette subvention puisse être inférieure à 60 centimes par membre, en moyenne.

Cette subvention est destinée à couvrir les frais d'administration des associations mutualistes et à rémunérer leurs secrétaires-caissiers. Le solde éventuel peut être affecté à venir en aide aux assurés se trouvant pour une cause indépendante de leur volonté dans l'impossibilité momentanée de payer leurs cotisations. Un rapport sur l'emploi de cette subvention peut être demandé chaque année par l'administration de la caisse.

La caisse de retraites dresse, tous les trois ans, le *bilan technique*. Si le bilan accuse un bénéfice, il en est fait la répartition, suivante:

25 % à un fonds de réserve destiné à consolider la situation financière de la caisse;

75 % à un fonds d'invalidité destiné à venir en aide aux assurés devenus invalides avant l'âge fixé pour l'entrée en jouissance de la pension et se trouvant de ce fait sans ressources.

Si le bilan technique présente un déficit, il sera prélevé sur le fonds de réserve. En cas d'insuffisance de celui-ci, le déficit sera supporté par l'Etat.

Les organes de la caisse sont le conseil d'administration et la direction. Le conseil d'administration est composé de cinq membres nommés par le Conseil d'Etat.

C. Canton de Glaris.

A la suite d'une requête des associations ouvrières et grutléennes du canton de Glaris, les autorités glaronnaises s'occupèrent de la question de l'introduction par l'Etat d'une assurance-vieillesse et invalidité. En date du 6 mai 1899 la Landsgemeinde prit la décision suivante: « La Landsgemeinde charge le Conseil d'Etat de mettre à l'étude la question de l'introduction d'une assurance cantonale pour la vieillesse et l'invalidité, et cela pour le cas où le peuple rejeterait la loi

fédérale sur l'assurance-maladie et accidents, actuellement en discussion.» Une fois les travaux préliminaires achevés, le canton de Glaris chargea, le 21 mars 1901, le professeur Dr Kinkelin de présenter un préavis sur la question, ce qu'il fit au commencement de l'année 1904. Puis le Conseil d'Etat soumit au Landrat un rapport avec proposition que le Landrat et, le 1^{er} mai 1904, la Landsgemeinde, adoptèrent sans modifications. Voici le texte des décisions prises :

«1^o La Landsgemeinde, se basant sur les développements que contient le mémoire de l'année 1904, se propose de créer une caisse cantonale obligatoire d'assurance contre la vieillesse et l'invalidité.

2^o A cet effet, il sera constitué un fonds placé sous la surveillance spéciale de la caisse d'Etat; à ce fonds sera versé, la première fois en 1904, un subside de 25.000 francs à prélever sur la fortune du canton.»

En outre, le paragraphe premier de la loi sur les auberges et la vente au détail de boissons alcooliques, adoptée par la Landsgemeinde également en 1904, dispose que la moitié du produit des patentes doit être versée au fonds des asiles d'aliénés et que cette moitié, une fois que ce fonds aura atteint la somme de un million de francs, doit être réservée pour une assurance cantonale en cas de la vieillesse et d'invalidité. En 1907, la Landsgemeinde, sur la proposition de la caisse cantonale d'assurance immobilière, décida qu'une somme de fr. 10,000, à prélever sur les bénéfices de l'assurance cantonale immobilière, serait versée chaque année au fonds d'assurance-vieillesse et invalidité. De plus, la loi sur l'imposition des forces hydrauliques, du 3 mai 1908 (révisée en 1910) contient à son § 5 la disposition suivante: «Un tiers du produit annuel de l'impôt sur les forces hydrauliques est versé au fonds cantonal d'assurance-vieillesse et invalidité.»

La discussion très longue de la loi fédérale sur l'assurance en cas de maladie et d'accidents a entraîné une suspension des travaux législatifs du canton de Glaris dans le domaine de l'assurance-vieillesse et invalidité. A la Landsgemeinde de 1913, un citoyen fit la proposition suivante: «Le Conseil d'Etat est chargé de soumettre à la Landsgemeinde de 1914 une loi sur l'assurance-vieillesse et invalidité.» Les travaux y relatifs furent alors accélérés. M. J. Ott, chancelier d'Etat, fut chargé d'élaborer un projet de loi sur l'assurance-vieillesse et invalidité, projet qui fut soumis à l'examen du prof. Dr. Amberg à Zurich et recommandé à l'adop-

tion le 31 janvier 1916, après avoir été complété sur quelques points de détail par la commission du Landrat. Puis, le 7 mai 1916, la Landsgemeinde accepta la « loi sur l'assurance-vieillesse et invalidité par l'Etat », qui entra en vigueur le 1^{er} janvier 1918.

Aux termes de cette loi, il est créé pour le canton de Glaris une *caisse d'assurance-vieillesse et invalidité*, avec garantie de l'Etat, établissement qui a pour but de servir aux assurés une pension de retraite ou, en cas d'invalidité, une rente d'invalidité, cela avec le concours du canton et des communes.

L'*affiliation* à la caisse est *obligatoire* pour toutes les personnes domiciliées dans le canton de Glaris, à partir de 17 ans révolus jusqu'à l'âge de 50 ans révolus inclusivement. Ne sont pas soumises à l'assurance obligatoire les personnes totalement invalides au moment où elles seraient tenues de s'affilier à la caisse ou qui deviennent invalides au cours des cinq premières années de l'assurance obligatoire. La direction du département de l'intérieur décide si les intéressés sont soumis à l'assurance obligatoire ou non, après examen des circonstances personnelles et, si besoin est, au vu d'un rapport médical; la décision de cette direction peut être portée par voie de recours devant le Conseil d'Etat.

L'obligation de se faire admettre dans la caisse naît pour les Suisses d'autres cantons 6 mois et pour les étrangers une année après qu'ils ont acquis un domicile dans le canton de Glaris. Cette obligation s'éteint avec la mort ou avec l'extinction du domicile légal de l'assuré dans le canton. Au cas où l'assuré quitte le canton, il peut demander à rester membre de la caisse, à condition qu'il paie les cotisations dans le courant du mois de janvier à la commune dans le registre de laquelle il est inscrit au moment où il quitte le canton.

La loi prévoit l'*assurance volontaire* pour les personnes susceptibles d'être assurées, depuis l'âge d'un an à l'âge de 59 ans révolus. Le Landrat est autorisé à élaborer des conditions spéciales applicables à l'assurance volontaire. Ces conditions prévoient la constitution de pensions plus fortes avec entrée en jouissance à un âge moins élevé que ce n'est le cas pour les rentes servies par l'assurance obligatoire.

Les *prestations* de la caisse consistent:

- a) en une rente d'invalidité initiale de fr. 150,— qui s'augmente de fr. 10 chaque année jusqu'à fr. 300 au maximum pour assurés du sexe masculin et fr. 250 au maximum pour assurés du sexe féminin;

b) en une pension de retraite qui se monte :

| au début | pour les assurés du sexe masculin | pour les assurés du sexe féminin |
|---|--------------------------------------|-------------------------------------|
| de la 66 ^e année d'âge . . . | à fr. 180 | à fr. 140 |
| » » 67 ^e » » . . . | » » 210 | » » 160 |
| » » 68 ^e » » . . . | » » 240 | » » 180 |
| » » 69 ^e » » . . . | » » 270 | » » 210 |
| » » 70 ^e » » et au delà » » | 300 | 250 |

Si un assuré invalide touche le maximum de la rente avant l'âge de 66 ans, cette rente lui est servie sans modification à titre de pension de retraite à partir de cet âge. En cas contraire, l'assuré touche, à partir de 66 ans, la rente au taux prévu en l'espèce.

Les rentes sont payables par fractions trimestrielles et affectées à l'entretien personnel de l'assuré. Elles sont dès lors incessibles et insaisissables. Si un assuré renonce volontairement à sa pension, il en est fait mention dans le registre des legs et dons. Ces rentes sont comptabilisées spécialement.

La *notion de l'invalidité* n'est pas indiquée dans la loi, mais bien dans le règlement d'exécution du 20 juin 1917, qui contient la définition suivante: « Est considéré comme invalide celui qui, à la suite d'une maladie ininterrompue ayant duré une année, se trouve dans un état de faiblesse tel que, de l'avis des médecins, il y a incapacité totale de travail ou réduction d'au moins un tiers de la capacité de travail, cette évaluation étant basée sur la capacité de travail d'une personne physiquement et mentalement saine, en tenant compte aussi de son degré de développement et de sa profession.

« Est considérée comme maladie tout état maladif, même s'il est dû à une attaque ou à une blessure, à la condition que cet état rende la victime complètement incapable de travailler ou réduise d'un tiers au moins sa capacité de travail. »

Les assurés ont droit à une rente d'invalidité dès que l'assurance a été en vigueur pendant cinq ans, à la condition que l'assuré n'ait pas été exclu de l'assurance au cours de ces cinq années, pour cause d'invalidité. Si l'assuré meurt ou devient invalide pendant le délai d'attente, il a droit au remboursement de ses versements, sans intérêts. La rente d'invalidité est payée quel que soit l'âge de l'assuré, pourvu que celui-ci soit incapable de travailler depuis une année au moins et qu'il ait été constaté par médecin que l'invalidité n'a pas cessé d'exister. Si, plus tard, la santé de l'assuré s'améliore de telle façon que les conditions auxquelles est subordonné le

service de la rente d'invalidité n'existent plus, le conseil communal en informe l'administration de la caisse. Celle-ci procède ou fait procéder à un nouvel examen de la situation et fait rapport à la direction de l'intérieur, qui décide s'il y a lieu d'interrompre le paiement de la rente. A l'âge de 65 ans révolus, le service de la rente d'invalidité cesse pour être remplacé par l'allocation d'une pension de retraite.

La *pension de retraite* est servie, même s'il n'y a pas d'invalidité, à partir de la soixante-cinquième année d'âge. Mais l'assuré n'a droit à une pension que si ses cotisations accusent au total une somme de fr. 400. Si, au moment où commence le service de la pension, cette somme n'a pas été payée, ou si l'assuré n'avait pas acquitté ses cotisations sous forme d'un versement unique, il est prélevé sur la rente fr. 40 chaque année, jusqu'à ce que la somme manquante soit entièrement couverte. Ces retenues peuvent être évitées au moyen du paiement, sans intérêts, des cotisations annuelles nécessaires pour parfaire la somme de fr. 400, mais ce paiement doit être effectué avant que l'assuré ait atteint l'âge de 59 ans révolus.

Les *ressources financières* de la caisse se composent du produit des intérêts du fonds d'assurance-vieillesse et d'invalidité, des cotisations annuelles du canton, des communes et des assurés, de dons et de legs éventuels.

Le *canton* verse à la caisse, chaque année, un subside de fr. 85.000 prélevé sur la caisse d'Etat. En dehors de ce subside et des ressources financières mentionnées ci-dessus, la Landsgemeinde du 7 mai 1916 a décidé de verser à la caisse d'assurance-vieillesse et d'invalidité le produit net de l'impôt fédéral de guerre revenant au canton.

Les *communes* paient chaque année un franc par tête de population. La population est déterminée d'après le dernier recensement fédéral.

Tout *assuré* paie, jusqu'à l'âge de 65 ans révolus, une cotisation annuelle de fr. 6, payable semestriellement. Si l'assuré quitte le canton de Glaris, et entend rester au bénéfice de son assurance, il est tenu de payer une cotisation annuelle de fr. 16 pendant toute la durée de son domicile hors du canton. Mais si cet assuré, avant l'expiration de quatre ans, prend de nouveau domicile dans le canton de Glaris, il a droit au remboursement de fr. 10 pour chaque année où il a été absent du canton.

L'assuré a la faculté de s'acquitter en une seule fois de ses cotisations annuelles, par un *paiement unique*. Ce paie-

ment doit être fait soit au commencement de l'assurance soit plus tard, c'est-à-dire entre l'âge de 17 ans et 49 ans révolus. La mise d'entrée varie suivant l'âge: elle est de fr. 125 à l'âge de 17 ans révolus et ascende à fr. 470 à l'âge de 49 ans révolus. Si la mise d'entrée n'est pas payée au moment de l'admission dans la caisse, mais plus tard, les cotisations annuelles payées antérieurement sont portées, sans intérêts, en déduction sur la mise d'entrée. L'assuré qui, après avoir acquitté ses cotisations par un versement unique, fixe son domicile hors du canton, doit verser, après coup, une cotisation annuelle de fr. 10 tant et aussi longtemps qu'il réside hors du canton. Si dans la suite, il acquiert de nouveau un domicile dans le canton de Glaris, il est fait application des dispositions qui précèdent sur le remboursement des cotisations.

A l'égard des personnes entre 1 et 17 ans révolus, *assurées volontairement*, il est prévu une mise d'entrée de fr. 65 (fixée pour le début de la première année d'âge) et fr. 120 (fixée pour le début de la 17^e année d'âge). Ce versement unique peut être effectué entre la première et la dix-septième année d'âge, à un moment quelconque. Si l'assuré meurt soit avant l'époque où il est soumis à l'assurance obligatoire soit au cours du délai de stage de cinq années, où s'il devient invalide pendant ce temps, la mise d'entrée doit être remboursée.

Les *organes de surveillance et d'administration* sont les conseils communaux, la direction de l'intérieur, le Conseil d'Etat et le Landrat.

Toute commune constitue une circonscription d'assurance; le conseil communal tient, aux frais de la commune, le registre des assurés de la circonscription. En outre, le conseil communal est chargé de percevoir les cotisations annuelles, de statuer sur l'obligation d'assurance et de faire les indications nécessaires au sujet du droit des assurés à la rente.

La direction de l'intérieur a, en première instance, les attributions suivantes: surveillance générale de l'administration; rédaction des formulaires et établissement des registres nécessaires (liste des assurés, pièces justificatives, formulaires pour les cotisations et les prestations, formulaire d'affiliation, formulaire d'allocation d'une rente); décision sur la question de savoir si les candidats sont ou non soumis à l'assurance obligatoire; liquidation des différends et litiges entre la caisse et les assurés.

Le Conseil d'Etat, en sa qualité d'autorité exécutive et administrative supérieure, en dehors des compétences dont il est investi en cette qualité, a en particulier les attributions suivantes: il édicte les règlements et arrête les instructions, en tant qu'ils ne sont pas du ressort du Landrat; il statue définitivement sur tous les différends et litiges entre la caisse et les assurés.

La haute surveillance sur la caisse est exercée par le Landrat; celui-ci nomme le gérant et fixe son traitement. Les frais d'administration de la caisse sont supportés par le canton.

Au 1^{er} janvier 1919, l'effectif des assurés était de 10.522 personnes, ce qui représente le 30,9 % de la population totale, si nous tablons sur une population résidente de 34.000 personnes. Les primes encaissées en 1918 se sont élevées à la somme de fr. 91.492. Au 1^{er} janvier 1919, la fortune de la caisse se montait à fr. 1.226.000.

2. Cantons dans lesquels des études préliminaires ont été faites en vue de la réglementation par voie législative de la prévoyance.

a) Canton de Genève.

Les efforts du canton de Genève relatifs à l'introduction d'une assurance pour la vieillesse remontent à l'année 1886. Depuis lors, des essais ont été faits à plusieurs reprises pour introduire dans le canton l'assurance volontaire ou obligatoire en cas de vieillesse. Relevons que deux projets prévoyaient une assurance infantile proprement dite.

Au printemps 1910, le Grand Conseil a adopté une loi prévoyant la création d'une « Caisse cantonale de retraites pour la vieillesse ». Cette loi soumettait à l'obligation d'assurance toutes les personnes majeures habitant le canton. Les assurés étaient astreints, jusqu'à 65 ans révolus, au paiement d'une *cotisation annuelle* fixée à fr. 20 pour un revenu de fr. 4000 et au-dessus. Cette cotisation se montait à fr. 15, 10, 5 et 2,50, ce dernier taux s'appliquant à un revenu minimum de fr. 1200. Chaque année, l'Etat devait inscrire à son budget une *allocation* de fr. 100.000 au minimum.

La caisse devait comprendre deux catégories de pensionnés, soit:

- 1) les Genevois et les Confédérés, si ces derniers ont vingt-cinq ans de séjour dans le canton, dont quinze précédant sans interruption l'entrée en jouissance de la pension;
- 2) les Confédérés ne répondant pas aux conditions ci-dessus et les étrangers.

Les pensionnés de la première catégorie ne possédant aucun revenu devaient avoir droit, à partir de 65 ans, à une *pension* de 300 francs. Ceux de la deuxième catégorie devaient recevoir une pension égale au 20 % de leurs versements. Les personnes exclues du bénéfice de la pension auraient eu droit au remboursement de leurs versements.

En outre, l'Etat se proposait d'accorder des subventions aux sociétés mutuelles d'assurance-vieillesse, subventions dont auraient bénéficié les personnes domiciliées dans le canton et les Genevois résidant hors du canton. Les allocations de l'Etat variaient entre fr. 6 et 10, suivant les versements dans un même exercice, pour les rentes différées, avec majoration de 5 à 10 % pour les rentes viagères immédiates.

Devaient être exclus des subsides de l'Etat: les étrangers domiciliés depuis moins de vingt-cinq ans dans le canton, les assurés ayant versé pendant un même exercice une somme supérieure à fr. 60 ou, au total, une somme supérieure à fr. 3000 et, enfin, les personnes qui possèdent une fortune de plus de fr. 10.000.

L'entrée en vigueur de la loi était fixée au premier janvier 1911, mais le service des pensions ne devait commencer qu'en 1920.

Environ 6000 citoyens ayant droit de vote demandèrent le referendum. Soumise au vote du peuple, la loi en question fut *rejetée* par 9000 voix contre 2500 voix acceptantes.

En date du 18 février 1911, le député Le Cointe présenta deux nouveaux projets de loi. L'un des projets prévoyait *l'assistance en cas de vieillesse* de tous les vieillards se trouvant dans le besoin, à la condition qu'ils fussent citoyens du canton; l'autre projet avait pour objet l'introduction de *l'assurance populaire* subventionnée par l'Etat et pratiquée par les sociétés de secours mutuels. Ces deux projets furent soumis à l'examen d'une commission spéciale, qui, le 29 mai 1912, remit au Grand Conseil son préavis accompagné d'un projet de loi.

b) Canton de St-Gall.

En mai 1907, une motion a été déposée au Grand Conseil demandant l'introduction de *l'assurance-vieillesse et inva-*

l'idité. Le 1^{er} juin 1907 déjà, le Conseil d'Etat chargea le professeur Dr. Renfer de l'élaboration d'un projet de loi. Ce projet, accompagné d'un exposé des motifs circonstancié, fut terminé en avril 1908 et soumis aux gouvernements cantonaux convoqués pour la conférence intercantonale du mois d'août 1908.

Le projet prévoyait *l'assurance obligatoire* pour tous les citoyens suisses domiciliés dans le canton âgés de 18 à 50 ans. Ne devaient pas être soumis à l'assurance les citoyens suisses possédant une fortune supérieure à fr. 20.000 ou un revenu annuel dépassant fr. 3000, les personnes membres d'une caisse de retraite existante fournissant au moins les mêmes prestations que la caisse cantonale, les personnes déjà invalides ou atteintes de maladie mentale, et enfin celles jouissant d'une rente-accident. Le projet admettait *l'assurance volontaire* en faveur des Suissesses mariées domiciliées dans le canton, âgées de 20 à 50 ans, des étrangers ayant domicile dans le canton depuis plus de 10 ans et, éventuellement, des personnes possédant une fortune supérieure à fr. 20.000 ou un revenu de plus de fr. 3000 et enfin, des membres de caisses de retraite existantes reconnues.

Trois espèces différentes d'*assurance de rente* étaient projetées:

L'assurance-vieillesse pure, l'assurance-invalidité pure et une assurance combinée en cas de vieillesse et d'invalidité.

Il était prévu, pour la rente de vieillesse qui devait être payée à partir de 65 ans révolus, un montant de 30 % du salaire moyen, augmenté du subside de l'Etat.

Le droit à la rente d'invalidité ne devait naître qu'après un délai de stage de cinq ans.

Quant au taux des pensions, le projet répartissait les assurés dans les *six classes* suivantes selon leur salaire:

| Classe de salaires | Salaire journalier | | Salaire annuel | |
|--------------------|--------------------|-------------|----------------|------|
| | Fr. | | Fr. | |
| I. . . | jusqu'à 2,50 | | jusqu'à 750 | |
| II. . . | de 2,51 à 3,50 | | 755 à 1050 | |
| III. . . | » | 3,51 » 4,50 | 1055 » | 1350 |
| IV. . . | » | 4,51 » 5,50 | 1355 » | 1650 |
| V. . . | » | 5,51 » 7,50 | 1655 » | 2250 |
| VI. . . | » | 7,51 » 10,— | 2255 » | 3000 |

Les rentes étaient fixées comme suit:

| Classe de salaires | rente d'invalidité | | rente de vieillesse |
|--------------------|-----------------------|-------------------------|---------------------|
| | minimum après 5ans | maximum après 40 ans | |
| I. . . | fr. 75 | fr. 225 | fr. 225 |
| II. . . | » 105 | » 315 | » 315 |
| III. . . | » 135 | » 405 | » 405 |
| IV. . . | » 165 | » 495 | » 495 |
| V. . . | » 225 | » 675 | » 675 |
| VI. . . | » 300 | » 900 | » 900 |

A ajouter la participation de l'Etat, soit fr. 135 dans la première classe, fr. 105 dans la II^e, fr. 75 dans la III^e, fr. 45 dans la IV^e, fr. 25 dans la V^e et fr. 20 dans la VI^e classe. Ces subsides étaient de même montant pour les rentes de vieillesse et invalidité.

Les cotisations étaient calculées pour la génération actuelle et future. Le montant des cotisations devait différer suivant que la rente de vieillesse était constituée à capital abandonné ou à capital réservé en cas de décès, avant l'entrée en jouissance de la rente. Voici le montant de ces cotisations d'après les classes de salaires et par semaine (l'année comptée à 40 semaines de cotisations):

a) pour la génération actuelle:

| | |
|--|---------------------|
| assurance-vieillesse à capital abandonné | fr. —,60 à fr. 2,45 |
| assurance-vieillesse à capital réservé | » —,80 » » 3,40 |
| assurance-invalidité | » —,40 » » 1,75 |

b) pour la génération future:

| | |
|--|---------------------|
| assurance-vieillesse à capital abandonné | fr. —,30 à fr. 1,20 |
| assurance-vieillesse à capital réservé | » —,40 » » 1,50 |
| assurance-invalidité | » —,30 » » 1,20 |

Les cotisations de l'assurance combinée en cas de vieillesse et d'invalidité correspondaient à celles prévues pour l'assurance-vieillesse pure, augmentées des cotisations correspondantes de l'assurance-invalidité.

Pour ce type d'assurance, qui seul peut répondre aux exigences que réclame une prévoyance rationnelle, les contributions de l'Etat se seraient élevées:

| | |
|--------------------------------------|----------------|
| la 1 ^{re} année à | fr. 452.619,26 |
| » 2 ^e » » | » 468.461,61 |
| » 3 ^e » » | » 480.843,37 |
| » 9 ^e » » | » 551.683,93 |
| » 16 ^e » » | » 634.806,25 |

Ces sacrifices importants à la charge de l'Etat engagèrent le Conseil d'Etat à demander au professeur Dr. Renfer de soumettre des propositions portant réduction du subside de l'Etat. Ne devaient être tenues de s'assurer que les personnes possédant une fortune jusqu'à fr. 10.000 et un revenu jusqu'à fr. 2500. En outre, l'obligation de s'assurer ne devait s'étendre qu'aux personnes n'ayant pas dépassé l'âge de 40 ans. Avec ces modifications, les frais de l'assurance combinée en cas de vieillesse et d'invalidité auraient subi une réduction et se seraient élevés, en tablant sur un subside moyen de fr. 35,—:

| | |
|--------------------------------------|----------------|
| la 1 ^{re} année à | fr. 228.631,62 |
| » 2 ^e » » | » 235.957,27 |
| » 3 ^e » » | » 241.451,51 |
| » 9 ^e » » | » 274.416,95 |
| » 16 ^e » » | » 312.876,63 |

Le rapport entre les cotisations des assurés et les prestations de l'assurance obligatoire aurait été le suivant:

| classe de salaires | cotisation hebdomadaire | maximum de la rente |
|--------------------|-------------------------|---------------------|
| I | fr. 0,75 | fr. 280 |
| II | » 1,10 | » 360 |
| III | » 1,40 | » 440 |
| IV | » 1,70 | » 520 |
| V | » 2,35 | » 690 |
| VI | » 3,10 | » 910 |

Le gouvernement s'est proposé de mettre à exécution le projet Renfer dans la forme et avec les restrictions qui viennent d'être indiquées.

Le département de police du canton a ensuite élaboré un projet de loi portant constitution d'un fonds cantonal d'assurance, afin de procurer à l'institution les ressources nécessaires. Ce projet a été adopté à l'unanimité par le Grand Conseil, le 29 décembre 1909. Le fonds devait être alimenté au moyen des versements suivants:

- a) fr. 300.000 à prélever sur la caisse cantonale de secours,
- b) fr. 20.000, réserve constituée pour baraquements militaires,
- c) la moitié du produit annuel de la collecte du Jeûne fédéral,
- d) les sommes qui, aux termes d'autres lois, sont prévues pour cette assurance,
- e) les sommes que le Grand Conseil décide d'affecter à cette assurance lors de la discussion du budget ou à d'autres occasions spéciales,
- f) les intérêts du fonds d'assurance,
- g) les dons et les legs éventuels provenant de particuliers ou de corporations.

Au 31 décembre 1917, le fonds en question accusait un montant de fr. 843.953. Depuis, ce fonds s'est accru d'une somme de 1 million de francs provenant d'un legs fait par testament par feu M. Arthur Schiess, industriel. De plus, contrairement à la proposition de rejet du Conseil d'Etat, le Grand Conseil a adopté, par 68 voix contre 59, le postulat de la commission de l'économie publique portant que le produit total de l'impôt sur les bénéfices de guerre, d'un montant de fr. 240.000, doit être versé au fonds cantonal d'assurance-vieillesse et invalidité.

c) Canton de Zurich.

Dans ce canton, c'est M. Pflüger, conseiller national, qui proposa l'introduction de *l'assurance obligatoire en cas de vieillesse et d'invalidité*, proposition à laquelle se rallia l'assemblée générale du parti socialiste du canton de Zurich, du 17 novembre 1907. *L'assurance obligatoire* était prévue à l'égard de tous les citoyens suisses sans fortune, en particulier à l'égard de ceux qui travaillent au service de tiers moyennant salaire, tandis que tout habitant du canton devait pouvoir s'affilier à *l'assurance volontaire*. En cas d'incapacité de travail et après l'âge de 60 ans révolus, l'assuré devait bénéficier d'une rente de fr. 200 au minimum. Était projetée la création d'une caisse d'assurance fonctionnant sous la direction du gouvernement cantonal; l'Etat devait participer aux charges financières jusqu'à concurrence de la moitié ou des deux tiers, y compris les subventions de la Confédération. Aux termes des thèses adoptées, le Conseil d'Etat fut invité « à s'occuper sans retard des travaux préparatoires, notamment en ce qui concerne l'effectif des personnes qui seront

soumises à l'assurance et les calculs techniques. Dans l'intervalle, les bases légales pour la création et l'alimentation d'un fonds de réserve seront étudiées et le projet de loi sera soumis au vote populaire.»

En date du 4 février 1908, le Grand Conseil a invité le Conseil d'Etat à étudier la question de savoir si et dans quelle mesure il y a lieu d'introduire une assurance cantonale pour la vieillesse. Cette motion fut prise en considération et le Conseil d'Etat fit rédiger un préavis au sujet d'un projet de loi élaboré sur les bases des décisions prises à St-Gall. Au vu du rapport de l'expert, le Conseil d'Etat jugea nécessaire de s'occuper tout d'abord de la *création d'un fonds d'assurance*. Un rapport sur cette question fut soumis au Grand Conseil le 12 décembre 1910 et accepté par lui. A la votation populaire du 24 septembre 1911, le projet acquit force de loi. Furent affectées au fonds d'assurance cantonale en cas de vieillesse et d'invalidité:

- a) les sommes que le Grand Conseil avait déjà prélevées dans ce but en 1907 et 1908 sur les excédents des recettes du compte d'Etat (soit fr. 500.000 en 1907 et fr. 200.000 en 1908);
- b) une somme unique de fr. 600.000 provenant du fonds cantonal de secours aux œuvres d'utilité publique créé en vertu de la loi du 16 mars 1902 (§ 23^c) concernant la Banque cantonale de Zurich.

Sont en outre prévues les autres recettes suivantes:

- a) subsides provenant des excédents des recettes du compte d'Etat, le Grand Conseil décidant dans chaque cas de l'allocation des subsides;
- b) subventions à prélever sur le fonds cantonal de secours aux œuvres d'utilité publique; le Grand Conseil peut allouer ces subventions, à la condition que le fonds de secours en question accuse une somme supérieure à fr. 500.000;
- c) intérêts du fonds d'assurance;
- d) legs et dons.

A fin 1917, le fonds d'assurance cantonale en cas de vieillesse et d'invalidité se montait à fr. 2.072.699,20.

d) *Canton de Soleure.*

En date du 27 mai 1907, une motion, prise en considération par le Grand Conseil le 2 juillet 1909, demandait au Conseil d'Etat d'étudier la question de l'introduction de *l'assurance cantonale en cas de vieillesse et d'invalidité*. Sur la proposition du Conseil d'Etat et par décision du Grand Conseil du 29 novembre 1909, l'actif d'une succession échue à l'Etat, d'un montant de fr. 60.118, fut employé à créer un fonds d'assurance-vieillesse et invalidité, auquel furent incorporés, en 1912, les biens provenant d'une deuxième succession. Sur la proposition d'un comité d'initiative, le Grand Conseil décida, dans sa séance du 15 février 1912, que le canton allouerait annuellement au moins fr. 40.000 au fonds d'assurance précité. Cette décision a été sanctionnée par le peuple à la votation du 17 novembre 1912, à une forte majorité de 8180 voix contre 1616 voix. Au 31 décembre 1917, le fonds en question s'élevait à la somme de fr. 235.306,60.

Par requête du 25 mai 1917, la Fédération des caisses-maladie du canton de Soleure demanda que fût annulée la décision prise en son temps par le Grand Conseil portant suspension provisoire des versements au fonds d'assurance, et que les versements non effectués de la sorte depuis 1914 eussent lieu après coup, en tout ou en partie. De plus, cette fédération demanda qu'une somme importante du produit revenant au canton de l'impôt de guerre ou de l'impôt sur les bénéfiques de guerre fût versée au fonds d'assurance et qu'en outre ce fonds fût alimenté par les autres recettes suivantes: versement d'une partie de la dîme de l'impôt sur l'assistance des pauvres, produit de la régale de la chasse en cas d'introduction du système de la chasse affermée ou gardée, versement d'une fraction de l'excédent des recettes de la caisse cantonale d'assurance immobilière, versement des recettes totales d'une année ou de plusieurs années provenant des collectes du Jeûne fédéral.

e) *Canton d'Appenzell Rh. Ext.*

La loi sur les auberges du 26 avril 1908 prévoit, à titre provisoire, le versement au fonds pour une *assurance cantonale en cas de vieillesse et d'invalidité*, de la moitié des recettes provenant de son application. Ce fonds, auquel sont versées les sommes résultant de dons ou legs, accusait au 31 décembre 1917 fr. 203.421,83, somme qui s'est augmentée depuis

du legs de 1 million de francs fait par feu M. Arthur Schiess. En date du 27 décembre 1917, le Conseil d'Etat décida de proposer à la Landsgemeinde d'affecter, de 1918 à 1930, les intérêts du fonds d'assurance contre l'incendie à l'alimentation du fonds pour l'assurance-vieillesse et invalidité, cela dans la mesure où le produit de ces intérêts n'est pas absorbé par les dépenses occasionnées par la caisse cantonale d'assurance immobilière contre l'incendie. En procédant de la sorte, le canton estime pouvoir verser chaque année une somme de fr. 120.000 chiffre rond au fonds d'assurance-vieillesse et invalidité.

f) Canton d'Argovie.

En 1904 déjà, le Grand Conseil a pris en considération une motion concernant *l'assurance-vieillesse et invalidité*. Mais, par message du 28 février 1908, le Conseil d'Etat aboutit à la conclusion que le canton ne pouvait pas fournir les ressources nécessaires au fonctionnement rationnel d'une assurance obligatoire. La question fut discutée à nouveau par le Grand Conseil en janvier 1909 et le Conseil d'Etat chargé d'élaborer un projet de loi.

Le 15 avril 1917, le comité de la Fédération des caisses-maladie du canton d'Argovie décida de prier le gouvernement de réserver pour les assurances sociales un montant important du produit de l'impôt sur les bénéfices de guerre. Au budget de 1919, approuvé par le Grand Conseil en mars 1919, il a été inscrit une somme de fr. 100.000 destinée à la création d'un fonds d'assurance contre la vieillesse et l'invalidité.

g) Canton de Bâle-ville.

A la suite d'une motion prise en considération par le Grand Conseil en juin 1907, le Conseil d'Etat fut invité à présenter un rapport, après examen, sur la question de l'introduction d'une *assurance-vieillesse et invalidité, ainsi que d'une assurance des veuves et des orphelins*. Le Conseil d'Etat chargea le professeur Dr. Kinkelin de rédiger un préavis. Au vu du rapport de l'expert, et faisant siennes les conclusions de ce dernier, le Conseil d'Etat décida de limiter les travaux ultérieurs à *l'assurance-vieillesse et invalidité* et de renvoyer à plus tard l'introduction de l'assurance des veuves et des orphelins.

A l'occasion d'une motion déposée lors de la séance du Grand Conseil du 11 octobre 1917, et demandant la révision de la loi sur les pensions, une autre motion réclama l'introduction de l'assurance-vieillesse et invalidité en faveur de toute la population. Cette motion était conçue en ces termes: «Le Conseil d'Etat est invité à examiner la question de savoir s'il n'y a pas lieu de reviser la loi sur les pensions dans le sens de l'introduction de l'assurance-vieillesse et invalidité en faveur des employés de l'Etat, et cela à titre de mesure préliminaire à l'introduction d'une assurance générale pour la vieillesse et l'invalidité en faveur des ouvriers et employés; le Conseil d'Etat fera rapport sur le résultat de cette étude.» En séance du Grand Conseil du 10 janvier 1918, le représentant du gouvernement déclara vouloir examiner cette motion, mais sans aucun engagement de la part du gouvernement.

h) *Canton de Berne.*

Vers la fin de 1907, le Grand Conseil prit en considération une motion déposée en séance du 21 mai 1907, invitant le Conseil d'Etat à présenter un rapport avec proposition sur la question de l'introduction de *l'assurance-vieillesse et invalidité*.

i) *Canton de Lucerne.*

En date du 15 février 1910, le parti socialiste déposa une motion réclamant qu'une partie du bénéfice net de la Banque cantonale et du produit des impôts sur les successions, sur la plus-value immobilière, sur le timbre etc. fût employée à la constitution d'un fonds destiné à une *assurance-vieillesse, invalidité et des survivants*.

Le parti socialiste présenta une deuxième motion le 27 novembre 1916, portant versement à un fonds d'assurance-vieillesse et invalidité du 5 % du produit des impôts de 1916. Puis, en mars 1919, une initiative populaire, munie de 8568 signatures, demandant l'introduction de l'assurance-vieillesse et invalidité fut adressée au gouvernement cantonal. Les signatures recueillies dans la ville de Lucerne eussent à elles seules suffi à assurer la recevabilité de l'initiative.

k) Canton de Zoug.

Le peuple rejeta, à une majorité de 461 voix, une initiative du mois d'octobre 1918, demandant que le produit de l'impôt fédéral de guerre fût affecté à la constitution d'un fonds pour l'assurance-vieillesse et invalidité.

D. Mesures prises par les communes.

La commune de St-Gall a conclu avec la Société suisse d'assurances générales sur la vie humaine à Zurich un contrat concernant l'assurance sur la vie et l'assurance-vieillesse, entré en vigueur le premier janvier 1904. Aux termes de ce contrat, tout citoyen domicilié à St-Gall ou dans l'une des communes limitrophes de Tablat et Straubenzell, à condition qu'il fût bourgeois de l'une de ces communes, était mis au bénéfice des avantages suivants, en cas de conclusion d'un contrat d'assurance:

- a) remise du coût de la police,
- b) réduction sur le montant de la première prime de 8% de la somme d'assurance et
- c) réduction de 3% sur le montant des primes ultérieures (après déduction de la participation aux bénéfices).

En 1903, l'assemblée des bourgeois prit la décision que voici: tout chef de famille du sexe masculin, pourvu qu'il soit bourgeois de la commune et âgé de 30 ans à 49 ans, peut demander qu'il soit mis au bénéfice d'une allocation à prélever sur le fonds spécial d'assistance (« Stockamt ») pour le cas où il conclurait, pour une somme maximum de fr. 4000, un contrat d'assurance au décès ou en cas de vie avec échéance à l'âge de 60 ans, combinée avec une assurance-invalidité complémentaire. La prestation de ce fonds consistait dans la prise à sa charge du supplément de prime perçu pour l'assurance-invalidité et dans l'allocation d'un subside pour le paiement de la prime restante, subside variant suivant la fortune de l'assuré, mais ne pouvant excéder la moitié du montant de la prime. Dans les cas spéciaux où l'assuré ne serait plus à même de payer sa part de prime, la commune pouvait se substituer intégralement à l'assuré, afin d'éviter la résiliation du contrat.

Les assurés qui touchaient un subside du fonds d'assistance pouvaient disposer librement de la fraction du capital assuré pour laquelle ils payaient les primes. En revanche,

l'administration de ce fonds était en droit d'exiger que la fraction du capital assuré pour laquelle elle payait les primes reçût une destination déterminée, en ce sens que cette administration veillait à ce que le capital en question fût employé dans l'intérêt des assurés ou de leurs survivants.

Cette assurance avec allocation de subsides ne réussit pas à s'acclimater. Deux contrats seulement furent souscrits, en sorte que l'autorité compétente de la ville de St-Gall jugea à propos de dénoncer le contrat pour le 1^{er} décembre 1918.

V. Propositions faites aux Chambres fédérales. Maturité du problème.

Les institutions que nous venons de décrire, créées par le patronat et par ceux qui ne peuvent se passer d'une assistance spéciale, les mesures législatives cantonales et les efforts entrepris en vue d'aboutir à de telles mesures prouvent que le besoin d'une assistance suffisante existe, mais que les institutions créées ne peuvent en général satisfaire à ce besoin. Même si tous les autres cantons suivaient l'exemple du canton de Glaris — à quoi il ne faut pas penser pour le moment —, la question importante et difficile du libre passage de canton à canton ne serait toujours pas encore tranchée. Cette circonstance et la considération que la plus petite partie seulement des cantons serait en mesure d'organiser une assistance si tant est suffisante sans l'appui financier très efficace de la Confédération expliquent pourquoi l'appel en faveur d'une réglementation de la matière par la Confédération n'a cessé de se faire entendre. Et si aujourd'hui cet appel retentit plus fortement que jamais, la raison en est aux circonstances économiques que la guerre a modifiées pour des catégories étendues de la population, à l'appréciation plus juste de la nécessité d'une solution, à la conscience plus nette des devoirs sociaux et enfin au désir toujours plus répandu d'adoucir les contrastes de classes par la mise en pratique d'une solidarité prête à faire les sacrifices nécessaires. C'est ainsi que l'introduction de l'assurance-vieillesse et invalidité figure dès le 11 mai 1918 sur le programme de la fédération suisse des jeunes radicaux et qu'elle a été désignée le 17 décembre 1918 comme l'un des buts du parti populaire conservateur suisse.

Dans les Chambres fédérales également, la mise en œuvre des assurances ou tout au moins la mise à disposition des ressources nécessaires ont été demandées ces derniers temps. Outre la motion Weber présentée avant la guerre déjà, il y a lieu de mentionner les manifestations suivantes:

Motion de M. Weber, conseiller national, et cosignataires, du 2 décembre 1912 :

« Le Conseil fédéral est invité à présenter un rapport sur la question de savoir s'il n'y a pas lieu d'instituer une caisse fédérale d'assurance contre la vieillesse et l'invalidité ou, éventuellement, d'allouer des subventions fédérales aux caisses cantonales d'assurance contre la vieillesse et l'invalidité. »

Cette motion a été remplacée par la motion suivante présentée par M. Weber, conseiller national, et consignataires, le 5 décembre 1918, et prise en considération le même jour :

« Le Conseil fédéral est invité à soumettre sans délai à l'Assemblée fédérale un projet de création d'une caisse fédérale d'assurance contre la vieillesse et l'invalidité. »

Motion de M. Arthur Eugster, conseiller national, et consignataires, du 9 juin 1914 :

« Le Conseil fédéral est invité à examiner s'il n'y a pas lieu de reviser la constitution fédérale aux fins d'assurer à la Confédération une nouvelle source de revenus par l'introduction d'un impôt sur le tabac ou du monopole du tabac, et à présenter un rapport sur cette question.

Ces nouvelles ressources devront servir :

- 1° à fonder avant tout une caisse fédérale d'assurance contre la vieillesse et l'invalidité;
- 2° à créer un fonds de réserve pour le compte d'exploitation de la Confédération. »

Cette motion a été retirée, l'imposition du tabac ayant été placée à l'ordre du jour du Conseil national.

Postulat de M. Hunziker, conseiller national, et décision du Conseil national, du 13 décembre 1917 :

« Le Conseil fédéral est invité à examiner si l'on ne devrait pas inscrire de nouveau dans les prochains budgets des versements au fonds général des assurances, afin de faciliter le développement de l'assurance-maladie, et de préparer l'introduction de l'assurance en cas de vieillesse et d'invalidité. »

Proposition de M. Hunziker, conseiller national, et consignataires, du 4 décembre 1918, relative au budget de la Confédération pour l'année 1919 :

« Insérer, en exécution du postulat adopté le 13 décembre 1917 par le Conseil national, la rubrique suivante :

II. Versement au fonds pour la création de l'assurance-
invalidité et vieillesse fr. 10.000.000. »

Cette proposition a été adoptée le 20 décembre 1918, mais le Conseil des Etats ayant pris, le 27 janvier 1919, une déci-

sion divergeante, le Conseil national y adhéra le 6 février 1919. Cette décision est ainsi conçue :

« Le Conseil fédéral est invité à présenter le plus tôt possible un message et des propositions sur les ressources financières pour l'assurance-vieillesse et invalidité. »

Motion de M. Scherrer-Füllemann, conseiller national, et cosignataires, du 25 mars 1918, concernant la revision totale de la constitution fédérale :

« 1. Le Conseil national décide de procéder à une revision totale de la constitution fédérale dans le but essentiel de développer les droits populaires et d'introduire les principales réformes sociales rendues nécessaires par la crise dont souffrent d'une façon durable des catégories importantes de la population; la revision devra également assurer à la Confédération les ressources financières nécessaires à l'exécution de ces réformes.

« 2. Le Conseil fédéral est invité à élaborer le projet de revision constitutionnelle assez rapidement pour que les Chambres fédérales puissent en délibérer dès le rétablissement de la paix. »

Le chiffre 2 de cette motion a été remplacé, le 3 décembre 1918, par le texte suivant :

« 2. Le Conseil fédéral est invité à présenter aussi tôt que possible aux Chambres fédérales un projet sur la matière. »

Cette motion fut modifiée une seconde fois par celle de M. Scherrer-Füllemann, conseiller national, du 10 février 1919, adoptée le 14 février 1919, ainsi conçue :

« Le Conseil fédéral est invité à soumettre à bref délai un rapport et des propositions aux Chambres fédérales sur l'opportunité d'une revision totale de la constitution qui aurait pour but d'étendre les droits populaires et d'assurer les principales réformes sociales qu'appelle la situation difficile d'une grande partie de la population, ainsi que les moyens financiers nécessaires à leur exécution. »

Motion de M. le conseiller national Mächler, du 26 mars 1918 :

« Le Conseil fédéral est invité à présenter un rapport sur la question de savoir si, pour protéger le travail national et pour combattre l'intrusion économique de l'étranger, il n'y a pas lieu :

d'empêcher une émigration excessive d'ouvriers indigènes «qualifiés». Il y aurait lieu, dans ce but, d'encourager l'amélioration des conditions de travail et de salaire, de développer l'assurance en cas de chômage et; en général, les œuvres de secours aux chômeurs, d'encourager l'assurance populaire générale, d'organiser, avec la collaboration des syndicats ouvriers et patronaux, un vaste service d'information sur les conditions de travail et d'existence à l'étranger, de combattre les pratiques déloyales de l'embauchage d'ouvriers et d'employés suisses pour l'étranger.»

Cette motion a été liquidée le 21 décembre 1918 par les déclarations du représentant du Conseil fédéral (M. le conseiller fédéral Schulthess).

Interpellation de M. Ryser, conseiller national, du 4 décembre 1918 :

«Quand le Conseil fédéral pense-t-il être en mesure de présenter au Conseil national un message concernant l'assurance-vieillesse et invalidité?»

Cette interpellation a été liquidée le 5 décembre 1918 par les déclarations du représentant du Conseil fédéral (M. le conseiller fédéral Schulthess).

Motion de M. Usteri, membre du Conseil des Etats, et cosignataires concernant les réformes sociales à réaliser, du 5 décembre 1918 :

«Le Conseil fédéral est invité à présenter aussi promptement que possible aux Chambres fédérales un programme des réformes sociales à réaliser, programme comprenant notamment l'assurance-vieillesse et invalidité, les relations entre le patronat et le travail, l'assurance contre le chômage. Le Conseil fédéral y joindra un rapport sur les voies et moyens à employer pour assurer à la Confédération les ressources exigées pour les réformes, sur la nature et l'étendue de la révision de la constitution fédérale à laquelle il devra être procédé, ainsi que sur les autres mesures législatives nécessaires.»

Modification de la motion Usteri et prise en considération de celle-ci le 29 janvier 1919, sur la proposition M. le conseiller fédéral Schulthess :

«Le Conseil fédéral est invité à faire aux Chambres fédérales aussi promptement que possible un rapport exposant le programme qu'il se propose de suivre en ma-

tière de réformes sociales, programme qui devra comprendre notamment l'assurance-vieillesse et invalidité, les relations entre le patronat et le travail, l'assurance contre le chômage. Le Conseil fédéral y joindra un rapport sur les voies et moyens à employer pour assurer à la Confédération les ressources exigées pour ces réformes, sur la nature et l'étendue de la revision de la constitution fédérale à laquelle il devra être procédé, ainsi que sur les autres mesures législatives nécessaires.»

Postulat de M. Rothenberger, conseiller national, et co-signataires, du 13 décembre 1918:

« Le Conseil fédéral est invité à présenter un rapport et des propositions sur la création immédiate d'un fonds des assurances sociales qui serait alimenté par l'impôt fédéral sur les bénéfices de guerre et qui servirait à instituer :

- 1° l'assurance-vieillesse et invalidité avec une dotation de 200 millions environ;
- 2° la caisse fédérale de secours;
- 3° l'assurance contre le chômage et l'assistance en cas de chômage.»

Ce postulat a été modifié par la proposition de M. Rothenberger, conseiller national, du 28 janvier 1919, présentée lors de la discussion de l'impôt de guerre au sujet de la décision du Conseil des Etats relative au chapitre A, chiffre 2, de l'« arrêté fédéral concernant l'adoption d'un article constitutionnel en vue de la perception d'un impôt fédéral de guerre renouvelé ».

Selon cette décision, du 20 décembre 1918, le chiffre 2 de cet arrêté était ainsi conçu :

« Cet impôt sera perçu par périodes de quatre ans et renouvelé jusqu'à ce que le rendement revenant à la Confédération, augmenté des rendements du premier impôt de guerre et de l'impôt sur les bénéfices de guerre ait couvert le capital dépensé pour la mobilisation des troupes. S'il reste encore à couvrir en dernier lieu un montant inférieur au rendement probable d'une nouvelle perception de l'impôt, l'Assemblée fédérale décidera définitivement si l'impôt doit être perçu encore une fois jusqu'à concurrence de ce solde.»

La proposition de M. le conseiller national Rothenberger avait la teneur suivante :

Chiffre 2: «...mobilisation des troupes. Seront déduits du rendement de l'impôt sur les bénéfices de guerre la part des cantons, le versement au fonds de secours en cas de chômage et un montant de 200 millions de francs qui seront affectés à un fonds pour l'assurance-vieillesse et invalidité. S'il reste ...»

Proposition de M. Walther, conseiller national, relative à cet objet, du 30 janvier 1919:

Chiffre 2: «...pour la mobilisation des troupes. Si le rendement de l'impôt sur les bénéfices de guerre dépasse 300 millions, le surplus sera employé comme première contribution à l'assurance-vieillesse et invalidité. S'il reste ...»

Proposition de M. Sulzer, conseiller national, du 30 janvier 1919 modifiant la rédaction donnée au chapitre A, chiffres 1 et 2 et ajoutant à ce dernier la disposition additionnelle suivante:

«On prélèvera le 1^{er} janvier 1920 sur le rendement total de tous les impôts de guerre et de l'impôt sur les bénéfices de guerre une somme de 200 millions qui sera versée dans un fonds portant intérêt pour la réalisation de l'assurance-vieillesse et invalidité. La somme destinée à couvrir les dépenses de mobilisation des troupes sera donc diminuée de ce montant de 200 millions.»

Proposition de M. Schär, conseiller national, du 30 janvier 1919, présentée pour le cas où la proposition Rothenberger serait rejetée:

«... impôts sur les bénéfices de guerre, en tant qu'ils ne seront pas versés aux cantons ou employés à l'action de secours en cas de chômage ou de l'assurance sociale.»

Après que le Conseil national, au vote principal, se fut prononcé dans sa séance du 30 janvier 1919 en faveur de la proposition Walther et qu'il eut adopté en seconde discussion les divers articles du projet concernant l'impôt de guerre, il décida, le 3 février 1919, de revenir sur certains articles de ce projet. A cette occasion, M. Obrecht, conseiller national, présenta la proposition suivante relative au chapitre A, chiffre 2:

«... mobilisation des troupes. Seront déduits du rendement de l'impôt sur les bénéfices de guerre la part des cantons, le versement au fonds de secours en cas de chômage et un montant de 100 millions de francs qui seront affectés à un fonds pour l'assurance-vieillesse et invalidité. S'il reste ...»

Cette proposition fut suivie d'une contre-proposition de M. Keller, conseiller national, tendant à maintenir la décision du 30 janvier 1919, mais à modifier la phrase finale comme suit :

« S'il reste encore à couvrir en dernier lieu un montant inférieur au rendement probable de la perception de l'impôt de guerre, l'Assemblée fédérale pourra décider une nouvelle perception de cet impôt et verser l'excédent à l'assurance-vieillesse et invalidité. »

Dans sa séance du 3 février 1919, le Conseil national adopta la proposition Obrecht. Le Conseil des Etats décida le 11 février 1919, à l'unanimité, de s'en tenir à la rédaction qu'il avait décidée le 20 décembre 1918. Le Conseil national adhéra, le 12 février 1919, sur la proposition de sa commission, à la décision du Conseil des Etats. L'arrêté fédéral du 14 février 1919 reproduit le chapitre A, chiffre 2, dans les termes indiqués ci-dessus.

Motion de M. Musy, conseiller national, et cosignataires, du 7 février 1919, prise en considération le 14 février 1919 :

« 2. Le problème social sera envisagé dans son ensemble et fera l'objet d'une étude immédiate. Les réformes et les institutions nécessaires, en particulier la création de l'assurance-vieillesse et invalidité, seront réalisées au plus tôt sur la base de la solidarité et du rapprochement des classes, avec l'appui financier de la Confédération, en faisant abstraction de toute organisation et autant que possible de toute institution centralisée. »

Motion de M. Forrer, conseiller national, du 7 février 1919, prise en considération le 14 février 1919 :

« Le Conseil fédéral est invité à soumettre à bref délai aux Chambres fédérales un rapport et des propositions sur l'étendue et la nature des modifications qui devraient être apportées à la constitution pour adapter notre législation aux conditions nouvelles et notamment pour introduire les réformes sociales nécessaires en leur assurant les moyens financiers. »

Motion de M. Hirter, conseiller national, du 25 mars 1919, adoptée le 4 avril 1919 :

« Le Conseil fédéral est invité à présenter un rapport sur la question de savoir s'il n'y a pas lieu de prévoir l'émission d'un emprunt à lots de 400.000.000 de francs dans le but de créer une assurance-vieillesse et invalidité. »

Mentionnons enfin les requêtes suivantes au Conseil fédéral: celles du comité central des organisations ouvrières chrétiennes-sociales, du syndicat chrétien-social et du comité politique des organisations chrétiennes-sociales de la Suisse, du 14 août 1918, demandant:

«7. La mise en œuvre immédiate de l'assurance-vieillesse et invalidité pour le peuple suisse»,

ainsi que celle de la Fédération suisse des caisses d'entreprises, du 17 août 1918, ainsi conçue:

«L'assemblée des délégués de la Fédération suisse des caisses d'entreprise, réunie les 10 et 11 août 1918 à Schaffhouse et représentant 42.000 membres de ladite fédération, invite le Conseil fédéral à étendre le mandat donné à l'office suisse des assurances sociales d'étudier l'assurance en cas de vieillesse et d'invalidité en chargeant cet office d'examiner la réunion en un tout organique de l'assurance obligatoire en cas de maladie, d'accidents, de vieillesse et d'invalidité, et si possible de hâter la solution de ce problème.»

Toutes ces manifestations prouvent suffisamment que le vrai désir et la véritable volonté du peuple est que la Confédération parachève l'édifice des assurances sociales. Mentionner encore toutes les opinions émises par des associations, assemblées, par la presse, etc., et qui toutes demandent que la Confédération prennent la chose en mains, serait en conséquence chose superflue et conduirait trop loin. Contentons-nous de constater qu'à l'heure actuelle tous les partis politiques postulent l'introduction de ces assurances, qu'une opposition ne s'est manifestée d'aucun côté et que la question est considérée comme urgente dans des milieux étendus de la population. Le moment est donc venu pour le Conseil fédéral de remplir ce qu'il avait promis lorsqu'en son temps, il se refusa d'étendre le projet constitutionnel concernant l'article 34^{bis} à d'autres branches d'assurance qu'à la seule assurance en cas de maladie et d'accidents, tout en se déclarant disposé à collaborer — pour autant que cela dépendait de lui — au développement projeté des assurances sociales, dès que les conditions nécessaires se trouveraient réalisées. En effet, l'assurance-maladie et accidents, alors au premier plan, est actuellement sous toit et en vigueur, en sorte que la voie est libre pour la machine législative. D'autre part, l'assurance en cas de vieillesse et d'in-

validité qui, à cette époque, n'en était qu'à ses débuts, n'est plus aujourd'hui une contrée inexplorée, mais un terrain connu qui, tout autour de nous, produit des fruits dont notre peuple ne devrait pas être privé. Et enfin, puisque le besoin de ces assurances s'est révélé urgent, le dernier obstacle, la question financière, devra disparaître pour faire place à la ferme volonté des autorités de trouver les ressources nécessaires ainsi qu'à l'esprit de sacrifice de tous les milieux de la population. Et qu'on ne perde de vue que les dépenses faites pour la nouvelle prévoyance sociale constitueront, non pas une diminution de la richesse nationale, mais principalement une simple modification dans sa circulation et que, par surcroît, ces dépenses seront balancées par des postes actifs importants qui consisteront en une réduction des charges de l'assistance publique et en une augmentation de la force productive de la population laborieuse.

Si la Suisse s'attelle un peu plus tard que divers autres pays à la question de la solution uniforme du problème, cela a aussi son avantage, car elle peut ainsi profiter des exemples et des expériences de l'étranger, adapter ses institutions aux conditions économiques telles qu'elles existent aujourd'hui et créer de cette façon une œuvre qui la placera à la tête des autres nations et qui, par ses qualités, rachètera largement les retards survenus dans sa conception.

VI. La revision de la Constitution.

Pas n'est besoin de démontrer que la Confédération peut introduire la nouvelle assurance. Il suffit de se référer à l'introduction de l'assurance en cas de maladie et d'accidents, dont l'assurance en cas d'invalidité et de vieillesse et l'assurance des survivants, qui lui sont d'ailleurs connexes, ne forment que le complément. Ce dernier exige cependant une revision de la constitution, l'article 34^{bis} de celle-ci ne pouvant s'appliquer à d'autres branches d'assurance que celles qu'il spécifie expressément. On pourrait, à cet égard, penser à ne pas insérer un nouvel article dans notre charte fédérale, mais à modifier simplement la disposition précitée, en ce sens qu'on donnerait d'une manière générale à la Confédération le droit de légiférer en matière d'assurances sociales. Cela permettrait aussi d'éliminer de l'article 34^{bis} la disposition disant qu'il sera tenu compte des caisses de secours existantes, cette réserve présentant certaines difficultés pour le parachèvement de l'assurance-maladie; en outre, la Confédération pourrait désormais, sans nouvelles revisions constitutionnelles, étendre sa législation à des domaines des assurances sociales qu'elle n'aurait pas encore abordés, particulièrement à l'assurance-chômage.

Des craintes sérieuses parlent toutefois contre un pareil mode de procéder. Tout d'abord, quelle serait l'attitude des caisses-maladie? Si, ces derniers temps, des représentants autorisés des milieux intéressés ont exprimé la conviction que le développement rationnel de l'assurance-maladie exige que ces caisses renoncent à être prises en considération chacune individuellement et même qu'elles renoncent aussi selon le cas, c'est-à-dire lorsqu'elles sont trop faibles, à continuer d'exister à titre indépendant, il faut bien se dire, d'une autre côté, que cet esprit de sacrifice n'existe pas encore partout et que, dès lors, une atteinte à la réserve statuée dans l'article 34^{bis} se se heurterait auprès de nombreuses caisses à une forte résistance. Pour ce qui est en second lieu de l'assurance en cas de chômage, s'il est certain qu'en la mentionnant dans le projet on gagnerait beaucoup de partisans à ce dernier, il est aussi indubitable qu'on lui susciterait des adversaires. Il convient de faire remarquer, enfin, que pour être bien définies au point de vue de la science juridique, les assurances sociales ne le sont pas encore au point de vue légal. Il est donc possible que cette définition vienne à changer avec le temps, d'où naîtrait, si la compétence législative de la Confédération était étendue d'une manière générale aux dites assurances, une cause de doute quant à la portée même de cette compétence.

Pour tous ces motifs, il paraît indiqué de ne pas toucher à l'article 34^{bis} de la constitution — lequel se trouve au surplus déjà mis à exécution par la loi fédérale du 13 juin 1911 — et d'introduire en revanche un nouvel article 34^{quater}.

Quant à la *teneur du nouvel article constitutionnel*, il paraît opportun de la choisir de manière qu'elle ne puisse mettre obstacle à l'une ou l'autre des solutions à considérer. Car bien que les délibérations sur la question au sein d'une commission d'experts aient déjà fourni les premières bases de l'élaboration d'un projet de loi, diverses questions ne sont pas encore assez élucidées pour qu'il n'y ait point à craindre de donner d'emblée des directions trop strictes et étroites, de par la teneur du nouvel article 34^{quater}, quant à la réalisation de la grande œuvre projetée et, ainsi, d'imprimer d'avance un sens déterminé à l'établissement et à la discussion du projet de loi en des points autres que les principes essentiels. Cette considération pourrait, il est vrai, conduire à l'idée de n'aborder la revision constitutionnelle qu'une fois clos les travaux préliminaires de la législation. Mais divers motifs impérieux s'opposent à ce qu'on procède de cette façon. D'une part, en effet, il s'agit d'aller vite. Or, la revision de la constitution retiendra les Chambres à elle seule déjà pendant un certain temps et demandera plusieurs mois avant de pouvoir être soumise au peuple. Si l'on voulait la différer jusqu'à ce que la loi d'exécution fût prête elle aussi, la discussion de l'article constitutionnel provoquerait une fâcheuse interruption, tandis qu'en se mettant d'emblée à la revision on peut en même temps affecter les mois qu'elle nécessite à la préparation de la loi. Il faut aussi considérer que la votation populaire permettra de constater si les citoyens admettent vraiment l'innovation projetée. Enfin, et c'est chose qui ne nous paraît pas la moins importante, en effectuant sans tarder la revision on aura l'occasion bienvenue d'entendre l'opinion dominante des Chambres, sous une forme précise, ce qui sera d'une grande utilité pour le travail législatif.

D'un autre côté, d'ailleurs, connaître les directions essentielles dans lesquelles l'œuvre doit être réalisée, aura son importance aussi pour la discussion de l'article constitutionnel. Comme nous l'avons déjà dit, nous avons soumis les questions fondamentales à une commission d'experts. Dans cette commission sont représentés les fractions politiques des Chambres fédérales, les établissements cantonaux d'assurance en cas de vieillesse et d'invalidité, les associations centrales d'employeurs,

y compris l'Union suisse des paysans, les groupements d'ouvriers et d'employés, les sociétés féminines suisses, la Caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accidents à Lucerne, le Tribunal fédéral des assurances, la caisse de secours des chemins de fer fédéraux, la société coopérative du fonds de secours de l'administration fédérale, les caisses-maladie suisses, la commission médicale suisse, la société suisse des instituteurs, le comité pour le lancement d'une initiative populaire concernant l'assurance en cas de vieillesse et d'invalidité, ainsi que des hommes qui font autorité en matière de science des assurances. Le pionnier de l'assurance populaire en Suisse, M. Forrer, ancien conseiller fédéral, a également accepté de faire partie de la commission, aux séances de laquelle le département fédéral des finances a aussi envoyé un délégué. La commission a siégé du 4 au 7 et du 19 au 22 mars dernier dans la salle du Conseil des Etats à Berne, et une sous-commission a en outre examiné diverses questions particulières le 17 avril suivant.

Relativement aux délibérations de la commission et à leurs résultats, nous renvoyons aux procès-verbaux imprimés. Il nous paraît néanmoins utile de donner ci-après un bref aperçu des questions de principe essentielles qui ont été traitées et de déclarer quelle est notre manière de voir à leur endroit.

VII. Le programme d'exécution et sa prise en considération dans l'article constitutionnel.

1. Les diverses branches de l'assurance.

Quand au sein des Chambres, dans les divers postulats présentés, et dans la presse on parle d'une extension des assurances sociales, on donne généralement à la nouvelle branche d'assurance le nom d'*assurance en cas de vieillesse et d'invalidité*. Or, nous avons déjà fait remarquer que dans certains pays cette dernière comprend aussi l'*assurance des survivants*; et l'on peut bien dire qu'elle constitue souvent un terme collectif pour les trois espèces d'assurance dont il s'agit. Il était en tout cas justifié de soumettre à la commission la question de savoir si elle recommanderait d'instituer également l'assurance des survivants. Cet objet fut discuté sous réserve de la solution ultérieure qui y serait donnée, l'Union suisse des paysans ayant proposé d'introduire, en lieu et place de l'assurance proprement dite, l'assistance sans contributions de la part des intéressés. Bien que l'on eût relevé les difficultés financières de l'institution simultanée de l'assurance des survivants et de celle en cas de vieillesse et d'invalidité, il ne se manifesta aucune divergence d'opinion quant à l'opportunité qu'il y aurait d'introduire également l'assurance des survivants. Divers membres de la commission soulignèrent à juste titre la grande importance de cette dernière; de fait, l'assistance aux veuves et aux orphelins est le complément nécessaire de l'assurance-invalidité. Car les cas sont rares où une veuve sans fortune peut pourvoir aux besoins de ses enfants et aux siens propres. Si elle consacre toute la journée à son travail, elle néglige forcément sa famille; et quand bien même elle gagnerait quelque chose, une allocation lui fait grand besoin. L'assurance des survivants avec celle en cas d'invalidité se justifie d'ailleurs aussi en tant qu'elle reporte sur les conditions économiques l'idée de la perpétuation de l'individu dans sa famille. Elle est aussi une institution que l'équité et la justice commandent en faveur de tous ceux qui, assurés à l'égard de la vieillesse et de l'invalidité et ayant payé leurs contributions de ce chef, ne deviennent point invalides ou n'atteignent pas la limite d'âge fixée, mais décèdent dans la plénitude de leurs forces et laissent leur famille sans aucun droit au bénéfice de l'assurance. C'est aussi pourquoi — tandis que dans l'appréciation des diverses assurances l'on attribuait la plus grande importance tantôt à celle en cas de vieillesse et tantôt à celle

en cas d'invalidité — on désigna l'assurance des survivants comme étant en partie celle qui présente le plus d'intérêt. Et la commission est unanime à proposer aux autorités de mentionner également cette dernière assurance dans le nouvel article constitutionnel. Nous partageons sans réserves sa manière de voir. Néanmoins faut-il encore laisser ouverte, ici, la question de savoir si les trois espèces d'assurance pourront être introduites simultanément. Elle est en effet liée à celle du programme financier, laquelle, à son tour, ne sera éclaircie que quand les Chambres se seront prononcées à l'égard de divers projets. Mais en tout cas il faudrait créer la possibilité, au point de vue constitutionnel, d'instituer l'assurance des survivants avec ou après celle en cas de vieillesse et d'invalidité. Pour ne pas laisser naître l'opinion que les trois branches d'assurance sont inséparables et ne peuvent être introduites qu'ensemble, nous proposons, quant à la rédaction de la disposition constitutionnelle, de répéter l'article pour chacune des trois assurances dont il s'agit, ce qui fera ressortir la possibilité d'introduire celles-ci séparément, au point de vue aussi bien de la matière même que du temps. Rompant avec l'usage ordinaire, nous mettons en tête l'assurance-invalidité, attendu que si l'on entend la combiner avec l'assurance-vieillesse elle déploiera logiquement ses effets avant celle-ci.

2. Assistance sans contributions ou assurance.

Ainsi qu'il est dit plus haut, l'Union suisse des paysans a proposé d'instituer l'assistance sans contributions de la part des intéressés en lieu et place de l'assurance, notamment de l'assurance-vieillesse. Le mémoire y relatif du 18 février 1919, adressé au département de l'économie publique, dit ce qui suit:

« Dans sa séance de ce jour, à Brougg, le comité directeur de l'Union suisse des paysans a discuté entre autres de l'attitude à prendre par les délégués de celle-ci dans la commission d'experts pour l'introduction de l'assurance en cas de vieillesse et d'invalidité. Cette discussion s'est inspirée de thèses élaborées par le secrétariat de l'Union sur la base d'un échange de vues verbal et écrit entre le professeur Dr Landmann, à Bâle, et le Dr Laur. Nous sommes arrivés à la conclusion qu'en particulier il y aurait lieu de prendre en considération les principes suivants, qui seraient tout spécialement appelés à trouver l'approbation des populations rurales:

- 1^o « L'assurance sociale devrait être non point une assurance
« de classe du salariat, mais autant que possible une assu-
« rance populaire générale.
- 2^o « Le meilleur moyen de résoudre le problème de l'assu-
« rance-invalidité est de compléter et parachever l'assu-
« rance en cas de maladie et d'accidents. Cette assurance
« doit être accessible au citoyen travaillant pour son pro-
« pre compte aux mêmes conditions qu'au salarié.
- 3^o « Au lieu d'une assurance-vieillesse proprement dite, il
« conviendrait d'instituer une assistance générale en cas
« de vieillesse, donnant droit à tout Suisse né en cette
« qualité dans le pays à une rente annuelle intégrale dès
« l'âge de 70 ans et à une demi-rente de 65 à 70 ans.
- 4^o « Les rentes de vieillesse seront versées sous la surveillance
« des cantons et des communes. Un établissement fédéral
« particulier n'est pas nécessaire.
- 5^o « Les frais seront supportés en partie par la Confédéra-
« tion, en partie par les cantons. Faculté sera donnée à
« ceux-ci de lever des impôts par voie d'ordonnance afin
« de couvrir ces frais.
- 6^o « La Confédération contribue à l'élévation, dans des limites
« déterminées, de la rente-vieillesse au moyen de la sur-
« assurance volontaire, en participant aux primes versées
« pour cette surassurance auprès d'établissements publics
« et privés.

« Nous nous permettons de vous prier de soumettre comme
« premier objet à la commission d'experts la question de savoir
« s'il ne conviendrait pas d'instituer tout d'abord une assistance
« générale de l'Etat en cas de vieillesse, en lieu et place d'une
« assurance-vieillesse et d'invalidité, et ensuite de résoudre le
« problème de l'assurance-invalidité en parachevant l'assurance
« en cas de maladie et d'accidents. Un prompt éclaircissement
« de ce point nous paraîtrait utile aussi pour empêcher que
« des initiatives insuffisamment étudiées et préparées ne mis-
« sent obstacle à une solution rationnelle de toute la question.»

La discussion concernant cette proposition roula en fin de compte sur la question suivante: *Assistance-vieillesse* avec fonds fournis exclusivement par les deniers publics, ou bien avec contributions des bénéficiaires, c'est-à-dire *assurance-vieillesse*? A une grande majorité, la commission se prononça en faveur du second de ces systèmes, ce qui engagea l'Union suisse des paysans à adresser un nouveau mémoire au départe-

ment de l'économie publique, en date du 4 avril 1919, dans lequel elle s'occupait aussi des diverses questions relatives au programme financier, telles que nous les examinerons plus loin et déclarait ce qui suit :

« D'accord avec nous, nos délégués dans la commission « d'experts ont défendu l'idée que l'assurance-vieillesse soit « remplacée par l'assistance en cas de vieillesse, et l'assurance « des survivants par l'assistance des orphelins. S'ils sont de- « meurés en minorité, nos propositions n'en ont pas moins été « appuyées par des personnes très compétentes. Il ne nous « paraît en tout cas pas justifié de donner au nouvel article « constitutionnel une teneur excluant la possibilité de remplacer « l'assurance en partie par l'assistance. C'est pourquoi nous « recommandons de parler dans cette disposition non point « seulement d'assurance, mais aussi d'assistance. »

L'Union suisse des paysans propose par conséquent de rédiger le premier alinéa du nouvel article 34^{quater} de la manière suivante :

« La Confédération introduira, par voie législative, l'assurance ou l'assistance en cas d'invalidité, de vieillesse et en faveur des survivants. »

Vu cette attitude de l'association d'une grande et importante classe de la population, il est utile d'examiner dès maintenant, en vue de la discussion de l'article constitutionnel, les raisons invoquées pour et contre le système de l'assistance de l'Etat proprement dite par opposition à l'assurance. Nous ne pouvons en effet nous résoudre à proposer l'alternative que préconise l'Union des paysans. Si, pour le surplus, nous sommes d'avis que l'article constitutionnel doit recevoir une teneur tout à fait générale afin de permettre une discussion aussi étendue que possible, il nous paraît que néanmoins le système devrait être choisi déjà à l'occasion de la discussion concernant la révision. Ce choix sera en effet déterminant pour toute l'économie de la loi d'exécution, dont les dispositions essentielles seraient naturellement tout autres dans le cas d'introduction de l'assistance pure et simple par l'Etat que dans celui d'institution de l'assurance, par quoi nous entendons dire que l'alternative proposée pour l'article constitutionnel, ne pourra pas être maintenue dans la loi d'exécution, mais que dans cette dernière en tout cas, il faudra choisir entre l'un et l'autre systèmes. Nous prions donc les Chambres de se prononcer sur ce point déjà à l'occasion de la révision constitutionnelle. Autrement il pourrait arriver que

le projet de loi, établi sur l'une des deux bases en question après de longs travaux préparatoires, fût renvoyé par les Chambres au Conseil fédéral si elles se décidaient en faveur de l'autre système, ce qui — abstraction faite de la perte de temps et de travail — entraînerait nécessairement un important et très fâcheux retard pour l'introduction de la loi.

L'Union des paysans ne pose la question: assistance sans contributions ou assurance, qu'à l'égard des secours en cas de vieillesse. Pour ce qui concerne l'invalidité, elle propose elle-même l'assurance, et cela dans le sens d'une extension de l'assurance en cas de maladie et d'accidents; quant à l'assurance des survivants, elle ne fait aucune proposition. C'est pourquoi nous commencerons nous aussi par discuter la question des secours en cas de vieillesse.

Lors de l'examen de la proposition de l'Union suisse des paysans au sein de la commission d'experts, l'assistance pure et simple par l'Etat fut désignée comme étant le système anglais et c'est aussi ce dernier qu'on indiqua comme exemple et comme base. Il ne faut toutefois pas laisser de considérer que le mode préconisé par l'Union des paysans diverge en un point important du régime instauré par la loi anglaise. En effet, tandis que cette dernière ne prévoit l'assistance de l'Etat que pour les vieillards dignes d'un secours et indigents, l'Union suisse des paysans voudrait en faire bénéficier tout citoyen qui a atteint un âge déterminé. Dans ces proportions, le plan nous paraît d'emblée injustifié en soi et inexécutable au point de vue financier. Si le système anglais applique le principe « tous pour un », dans celui que propose l'Union des paysans — et qui tend, ainsi que nous l'avons dit, à donner au citoyen suisse ayant atteint un âge déterminé un droit sur la fortune publique — ce n'est en revanche plus l'idée de la solidarité, mais uniquement la circonstance aléatoire du cas de survie qui est le facteur déterminant. Or, si avec le système de l'assurance, dans lequel chacun fournit en règle générale sa contribution, il n'y a rien de choquant à ce que même l'homme aisé fasse usage des droits que lui confère le paiement de ses primes, des milieux étendus du peuple suisse ne comprendraient certainement pas qu'avec l'assistance pure par l'Etat le riche et le pauvre, c'est-à-dire aussi des gens n'ayant aucun besoin de secours, reçussent ces derniers au même titre. En outre, pareille assistance générale ne contribuerait certainement pas à adoucir les contrastes sociaux et occasionnerait à l'Etat d'énormes dépenses. Tandis qu'en Angleterre le 2% environ de la population jouit seul de

l'assurance-vieillesse, selon la proposition de l'Union des paysans il s'agirait dans notre pays du 5 % au moins, ce qui, en admettant une rente de fr. 500 seulement, représenterait annuellement pour la fortune publique une dépense de plus de 100 millions. Encore cette somme ne permettrait-elle de couvrir que les frais de l'assistance en cas de vieillesse. S'il fallait que l'Etat assumât également, d'après les mêmes principes, l'assistance en faveur des invalides et des survivants, cela nécessiterait 100 millions de plus au minimum. Pas n'est besoin de longues considérations pour montrer à quel échec serait voué toute tentative de faire supporter pareille dépense à l'Etat.

Si donc on voulait prendre en considération le système de l'assistance sans contributions en cas de vieillesse, il faudrait en tout cas s'en tenir au régime anglais, c'est-à-dire restreindre cette assistance au cas d'indigence. Mais alors on aboutirait précisément à ce qu'on voulait éviter: le système des classes. Sans doute le classement ne se ferait pas ex tunc, c'est-à-dire d'emblée, mais ex nunc, seulement au moment où naît le droit aux secours, contrairement à ce qui est le cas avec l'assurance de classe; cela ne change cependant rien au fait même de la création de classes de bénéficiaires et de classes de non bénéficiaires. Ensuite, tandis que dans l'assurance le système des classes n'a rien d'humiliant; on ne saurait enlever à l'assistance pure et simple par l'Etat son caractère d'aumône dans l'opinion publique, quoi qu'on puisse dire, et c'est aussi une aumône qu'y verraient les ayants droit. C'est pourquoi, dans la commission d'experts, les représentants des ouvriers ont repoussé énergiquement l'assistance pure par l'Etat et demandé un système d'assurance qui, tout en imposant certaines prestations à l'ouvrier, lui assure un droit acquis par ses propres moyens au lieu d'un secours. Déjà par le seul fait de son caractère de secours publics, le système de l'assistance sans contributions perd pour une bonne part le principal des avantages qu'on lui attribue: la simplicité de l'exécution. Cet avantage n'est d'ailleurs pas capital en soi. Car si l'on avance qu'il n'y a pas besoin de tout un appareil administratif pour servir sans autre examen une rente de vieillesse à tout Suisse âgé de 60 ou 70 ans, il nous semble que le seul système d'assistance praticable, celui qui se fonde sur le besoin effectif de secours, exige nécessairement un contrôle et, par là, un personnel ad hoc. Mais même si l'on ne veut pas mettre en doute l'avantage susmentionné, il faut reconnaître qu'il est vrai tout au plus en ce qui concerne le système de l'assistance par l'Etat en cas de vieillesse. Or, ce que nous vou-

lons, c'est la protection contre les suites non point seulement de l'âge, mais aussi de l'invalidité; et il n'y a assurément guère de doute que c'est l'assurance qui vaut le mieux à ce dernier égard, puisque l'Union des paysans la recommande elle-même. Établir un certain appareil d'assurance est dès lors indispensable quant à l'assurance en cas d'invalidité; le législateur anglais lui-même, lorsque trois ans après l'introduction de l'assistance-vieillesse il songea également à l'invalidité, abandonna pour cette dernière le système de l'assistance par l'État et passa à celui de l'assurance. Mais si, en Suisse, nous nous proposons d'instituer la prévoyance en cas de vieillesse conjointement avec la prévoyance en cas d'invalidité, il est tout indiqué de choisir dès l'abord le même système pour l'une et l'autre, d'autant plus qu'elles sont étroitement connexes et, même, qu'elles se pénètrent réciproquement, puisque du point de vue de la prévoyance la vieillesse n'est qu'une invalidité présumée. Si, dès lors, l'on entendait reconnaître au système de l'assistance sans contributions l'avantage d'une plus grande simplicité en cas de vieillesse, cet avantage redevient illusoire du moment qu'il faut quand même établir un certain appareil d'assurance pour l'invalidité, lequel ne serait guère plus compliqué s'il devait se charger également du service de l'assurance-vieillesse. C'est pourquoi il paraît plus rationnel de faire rentrer d'emblée dans l'assurance la prévoyance en cas de vieillesse, au lieu de créer pour elle une institution de l'État particulière. Ce qui nous engage d'ailleurs, outre ces considérations, à préférer l'assurance-vieillesse à l'assistance proprement dite par l'État, c'est ceci: que l'on choisisse l'un ou l'autre des systèmes, il faudra nécessairement n'accorder que des allocations des plus modiques, qui ne pourront guère satisfaire entièrement à la nécessité d'assistance, mais auront en revanche pour effet d'éveiller l'esprit d'épargne, les bénéficiaires devant désirer élever dans la mesure de leurs moyens le minimum de revenu qui leur est assuré. Or, l'assurance est éminemment propice à pareil effort des intéressés eux-mêmes, en ce qu'elle encourage, par la possibilité de l'assurance complémentaire, à s'assurer de la manière la plus simple, à l'occasion du paiement ordinaire des contributions, le droit à une rente plus élevée au moyen de prestations spéciales régulières ou occasionnelles. Avec le système de l'assistance pure et simple par l'État, il faudrait, pour atteindre ce résultat, conclure une police d'assurance particulière auprès d'une compagnie privée; or, l'expérience montre que les milieux à revenus modestes ne se décident que rarement à une démarche de ce genre, en raison des primes régulières à payer.

les milieux à revenus modestes, ne se décident que rarement à une démarche de ce genre, en raison des primes régulières à payer.

Pour tous ces motifs et nous résumant, nous donnons la préférence à l'assurance-vieillesse sur l'assistance sans contributions de la part des intéressés, parce qu'elle est d'une réalisation financièrement plus aisée, parce qu'elle ne peut avoir le caractère de secours publics, donnant au contraire au droit des bénéficiaires une base juridique et morale, parce qu'elle rentre, de par sa nature, dans la prévoyance en cas d'invalidité, laquelle sera instituée quoi qu'il en soit sous forme d'assurance, et enfin parce qu'elle permet le concours le plus simple et le plus efficace de l'esprit d'épargne par le moyen de l'assurance complémentaire. Comme cela s'est fait en l'article 34^{bis} de la constitution pour la prévoyance en cas de maladie et d'accidents, nous recommandons d'adopter, pour le nouvel article constitutionnel, également la forme de l'assurance pour l'extension qu'il s'agit de donner à cette prévoyance.

A cet égard, nous estimons qu'il y a lieu de donner à ce terme d'« assurance » le sens le plus large et, particulièrement, de ne pas considérer comme incompatible avec lui que, malgré l'obligation incombant en principe aux intéressés de contribuer à l'assurance, la communauté exempte entièrement ou partiellement de cette obligation certains groupes ou classes d'assurés, comme cela est prévu quant à l'assurance-maladie par l'article 38 de la loi du 13 juin 1911 en dépit de la teneur de l'article 34^{bis} de la constitution et comme cela se fait dans le canton de Bâle-ville par exemple.

D'autre part, si nous nous prononçons en faveur du système de l'assurance, nous pensons uniquement à l'application normale et permanente de la nouvelle institution. Il est en effet possible et, eu égard à la question financière, même probable que les personnes ayant dépassé une certaine limite d'âge au moment de l'entrée en vigueur de la loi, ne puissent pas être admises à l'assurance, bien qu'elles doivent elles aussi avoir droit à certaines prestations, même réduites. Pour cette catégorie de personnes qui n'a versé aucune contribution à l'assurance et pour lesquelles le déficit qui résulterait de leur admission dans cette dernière n'est couvert d'aucune autre façon, l'assistance sans contributions est certainement le système le plus approprié. Il ne s'agit d'ailleurs que d'une période transitoire, car abstraction faite de l'immigration occasionnelle de personnes âgées, la catégorie de personnes ayant dépassé la limite d'âge et ne pouvant dès lors être assurées aura dis-

paru après un certain nombre d'années. La loi pourra donc, le cas échéant, prévoir l'assistance sans contributions à titre d'exception et de mesure transitoire, sans qu'il faille pour autant en tenir compte dans l'article constitutionnel.

3. Réglementation législative par la Confédération.

Si, comme nous venons de l'exposer, le nouvel article constitutionnel doit rendre la prévoyance possible tant pour la vieillesse et l'invalidité qu'en faveur des survivants, cette prévoyance devant être réalisée par le système de l'assurance, il nous paraît indiqué, d'après les considérations historiques, à la lumière desquelles nous avons examiné le problème, d'attribuer à la Confédération le droit de légiférer dans ce domaine. Ce droit, nous l'entendons en ce sens qu'indépendamment de la question de la participation des cantons aux mesures exécutives, le législateur fédéral statuerait des prescriptions obligatoires et uniformes pour tout le pays au sujet du genre, de l'étendue et du contenu de l'assurance. Dérogeant au régime choisi pour l'assurance en cas de maladie, il ne s'agirait donc point, par exemple, de réserver à la législation cantonale le droit d'introduire ou non l'assurance obligatoire, et l'intervention de la Confédération ne se bornerait pas davantage à l'allocation de subventions et à la surveillance de l'accomplissement des conditions liées à cet appui financier. Si, avec ses exigences réduites au strict nécessaire, le système du simple subventionnement peut à la rigueur avoir été applicable à l'assurance-maladie sans préjudice essentiel du but poursuivi, les prestations de cette assurance étant de courte durée et relativement minimes, la Suisse dans son ensemble n'est en revanche pas trop grande pour la réglementation uniforme des assurances sociales telles qu'il s'agit de les développer. Car la nouvelle assurance aura une répercussion non seulement sur l'économie de l'assuré, mais aussi sur celle de l'Etat, et, selon le système, aussi sur celle de l'employeur, et, par là, en fin de compte — bien qu'indirectement — sur l'industrie et sur les arts et métiers. Il se justifie dès lors de rendre cette influence égale pour tous les cantons et leurs habitants, afin de prévenir la fuite de certains groupes professionnels ou l'afflux d'assurés dans l'un ou l'autre des cantons. Mais c'est surtout dans l'intérêt des assurés eux-mêmes que l'uniformité paraît nécessaire. L'assurance-vieillesse et l'assurance-invalidité déploient leurs effets, la première, toujours et, la seconde, le plus souvent à un âge avancé de l'assuré, et l'assurance des survivants dès sa

mort. Jusque-là, l'assuré peut changer de domicile plus d'une fois d'un canton dans un autre. Si alors l'assurance était établie par cantons, il en résulterait que même au cas où le libre passage d'une caisse cantonale à l'autre serait garanti en principe, l'assuré, en cas de changement de domicile, devrait se soumettre à un nouveau régime d'assurance différent de celui qui lui était applicable jusqu'alors. Il pourrait arriver que dans son nouveau canton de domicile, qui n'aurait peut-être pas institué l'assurance pour la classe de la population dont fait partie l'assuré, celui-ci se trouvât privé d'assurance et qu'il se vit rembourser une partie seulement des primes versées pendant de longues années dans l'ancien canton. On pourrait à vrai dire songer à faire subsister l'assurance même lorsque l'intéressé quitte le canton où il en a acquis le bénéfice. Mais abstraction faite des difficultés techniques qu'il présenterait, pareil système ne pourrait guère comporter, hors du territoire cantonal, que la continuation du droit à l'assurance, et non point aussi celle de l'obligation de s'assurer, à l'égard de quoi il faut encore considérer qu'il pourrait y avoir conflit entre la conservation volontaire de l'ancienne assurance et l'obligation de s'assurer dans le nouveau canton de domicile, si celle-ci différait de celle-là. Au surplus, il ne serait pas justifié en soi qu'un premier et peut-être court domicile continuât, après avoir été abandonné par l'intéressé, à déployer ses effets pendant toute l'existence de celui-ci, l'intéressé se trouvant alors tantôt mieux et tantôt moins bien loti que ses concitoyens, le plus souvent en tout cas autrement qu'eux, tout cela selon le hasard du premier domicile. Pour ces raisons et d'autres du même ordre, il faut admettre que la seule bonne solution du problème est de régler de la même manière et uniformément pour toute la Suisse le genre et le contenu de l'assurance en cas de vieillesse et d'invalidité. Vouloir créer cette uniformité simplement au moyen de normes relatives au subventionnement, n'aurait aucune chance de succès. D'une part, en effet, il est possible que certains cantons ne voulussent pas introduire l'assurance, du moins au début, portant ainsi une grave atteinte à l'uniformité. Mais même en admettant que tous les cantons entendent faire usage du droit à la subvention fédérale et qu'à cette fin, ils veuillent et puissent édicter une loi en dépit de l'écueil du referendum, ou même encore que la Confédération ait volonté et pouvoir de les y astreindre par une disposition constitutionnelle, il ne serait pas logique d'instaurer le régime fédéral par la voie détournée des vingt-cinq législations cantonales, au lieu de l'introduire directement par la législation fédérale. Aussi la grande majorité de

la commission d'experts s'est-elle prononcée pour ce dernier mode, et cela en ce sens qu'il n'y aura pas simplement faculté mais bien mandat formel d'édicter la loi fédérale. Cette attribution de la compétence législative à la Confédération aura pour effet que les cantons ne pourront légiférer en matière d'assurance que dans les limites à eux tracées par la loi fédérale. En ce qui concerne les rapports entre le droit fédéral et le droit du canton de Glaris, où, comme on le sait, l'assurance-vieillesse obligatoire a déjà été introduite par l'Etat, ils devront être réglés par une disposition transitoire spéciale.

Relativement à la teneur du nouvel article 34^{quater}, en tant d'ailleurs que celui-ci a pour objet d'attribuer à la Confédération le droit de légiférer dans le domaine dont il s'agit, il faut relever qu'elle entend éviter une divergence comme celle qui existe entre les textes allemand et français de l'article 34^{bis}. Cette disposition parle en effet, dans le texte allemand, d'«organiser» (einrichten) l'assurance en cas de maladie et d'accidents, tandis que le texte français emploie le terme d'«introduire» cette assurance. On peut maintenant se demander si cette divergence entre les deux teneurs de l'article 34^{bis}, laquelle est née du désir de la Suisse romande de formuler d'une manière plus atténuée la compétence de la Confédération, devrait être prévenue quant au nouvel article constitutionnel par adaptation du texte français au texte allemand, ou de celui-ci à celui-là. C'est à ce dernier mode que nous donnons la préférence, c'est-à-dire que nous proposons d'attribuer à la Confédération le droit d'«introduire» et non point d'«organiser» les nouvelles assurances, tout en étant d'avis que cela ne crée aucune opposition matérielle entre l'article 34^{quater} et l'article 34^{bis} et que tout comme dans cette dernière disposition, on entend donner à la Confédération, réserve faite du mode même de l'application de l'assurance dont il sera question plus loin, la faculté de prendre, par voie législative, toutes les mesures que nécessiteront les nouvelles assurances.

4. L'obligation de l'assurance.

Pour ce qui est au surplus du *genre de l'assurance*, nous avons déjà rappelé au commencement du présent message que si l'obligation de l'assurance ne constitue pas nécessairement un élément de la définition des assurances sociales, elle est de plus en plus reconnue indispensable pour la bonne application de ces assurances. Et, de fait, pour être vraiment «sociale»,

c'est-à-dire pour embrasser des catégories entières de la population, l'assurance doit s'imposer, même contre leur volonté, à tous ceux auxquels elle est destinée. Cela est nécessaire, d'abord dans l'intérêt des personnes ayant besoin de protection, chez lesquelles l'indifférence est le plus grande précisément là où l'assurance serait le plus nécessaire. En second lieu, l'obligation est désirable eu égard à l'organisation de l'assurance, car sans elle on n'arrive pas à une entière mutualité, mais dans bien des cas seulement à une assurance des risques les plus graves, et, par là, à des charges excessives pour de trop faibles épaules. Il pourrait d'ailleurs suffire, dans cette question de l'obligation, de citer l'exemple des Etats étrangers, dans lesquels celle-ci est de règle. Le fait le plus convaincant, à cet égard, est l'évolution qui s'est produite en France, pays individualiste par excellence, où les insuccès du système primitif de l'assurance volontaire ont en fin de compte amené celui de l'assurance obligatoire. Cette même évolution peut être constatée en Italie qui est en train d'imiter l'exemple de la France. L'état de choses existant dans notre pays est d'ailleurs assez instructif, lui aussi. Quelque bienfaitantes que puissent être l'assurance neuchâteloise des survivants et l'assurance-vieillesse vaudoise pour ceux qui y participent volontairement, elles n'ont pu s'implanter jusqu'ici dans les classes de la population qui en ont le plus besoin. De même, l'encouragement donné à l'assurance-maladie par la Confédération sous forme d'importantes subventions et d'autres avantages, n'a eu pour effet, dans les cas où les cantons ou les communes n'ont pas introduit l'assurance obligatoire comme ils en avaient la faculté, que de consolider la situation financière des caisses mais non de leur procurer un fort afflux de membres. Aussi n'y a-t-il eu aucune divergence d'opinion au sein de la commission d'experts qui s'est prononcée unanimement en faveur du principe de l'obligation de l'assurance, pour lequel nous proposons de créer la base constitutionnelle nécessaire.

Il resterait toutefois encore à résoudre une question extrêmement importante, celle de savoir pour *quelles catégories de citoyens* l'assurance doit être déclarée obligatoire. A l'exception de la Suède et de la Roumanie, l'assurance sociale obligatoire revêt jusqu'ici, partout où elle est instituée, la forme d'une assurance de classe. Souvent même, on désigne comme une de ses caractéristiques le fait qu'elle ne doit s'étendre qu'aux salariés et on dit qu'en y soumettant également les personnes qui travaillent pour leur propre compte, on inciterait celles-ci à négliger les mesures de prévoyance que leurs moyens leur permettent de prendre.

On considère aussi comme inadmissible qu'une contrainte nécessaire et partant justifiée à l'égard d'une certaine classe de la population soit appliquée également, rien qu'en raison du système, à des gens qui n'en ont pas besoin et que cette contrainte majorise sans utilité et lèse dans leur liberté personnelle. Lorsqu'à la conférence internationale de Zurich, de l'année 1912, on discuta d'une manière approfondie la question de l'extension de l'assurance obligatoire aux personnes travaillant pour leur propre compte, l'opinion dominante fut qu'une telle extension ne pouvait en tout cas être prononcée qu'à titre exceptionnel et seulement à l'égard des personnes de la dite catégorie dont les conditions de gain sont analogues à celles des salariés. Il ne manqua pas non plus de voix pour repousser absolument l'extension dont il s'agit. C'est ainsi que dans ses conclusions le rapporteur, professeur Piloty, déclara: « Quand on vient dire que l'obligation de l'assurance ne devrait être statuée, quant aux personnes travaillant pour leur compte, que pour les petits chefs d'entreprise qui gagnent moins que le salaire local usuel, c'est là une proposition assurément très captivante, car on ne peut guère y faire d'objection au point de vue de la justice sociale. Mais il est bien clair qu'il ne s'agirait que d'un premier pas et que bientôt les classes supérieures de revenu suivraient, jusqu'à ce que finalement toute la masse des personnes travaillant pour leur propre compte et ayant un besoin de s'assurer ait franchi ce Rubicon. Je mets donc en garde précisément contre ce premier pas tentateur. »

Les Etats ne se sont cependant pas tous ralliés à cette manière de voir. La Suède, par exemple, a introduit l'assurance populaire générale, tandis que la Roumanie a étendu l'assurance au-delà des salariés et que l'Autriche a prévu la même mesure. A cela s'ajoute que les circonstances et les conceptions ont changé depuis l'année 1912. D'abord, les conditions de gain de grandes classes de personnes travaillant pour leur propre compte sont maintenant telles qu'on ne saurait mettre en doute le besoin de protection de ces personnes. D'autre part, l'homme dans l'aisance sait lui-même moins que jamais, aujourd'hui, de quoi ses vieux jours seront faits. Et, ainsi, le pour-cent des personnes pour lesquelles la contrainte pourrait être laissée de côté sans craintes est tellement faible que l'on ne saurait désormais parler sérieusement de majorisation, abstraction faite de ce que dans d'autres domaines aussi, tels que celui de l'instruction obligatoire, personne ne trouve à redire à une contrainte générale. Enfin, on ressent aujourd'hui encore plus

qu'autrefois le besoin d'égaliser les différences de classe et d'y substituer une plus large solidarité. Aussi n'y a-t-il rien d'étonnant à ce que la commission d'experts, non seulement ait fait taire les craintes à l'égard d'une soumission partielle des non-salariés à l'assurance, mais soit allée plus loin encore, en retenant l'exemple de la Suède et en proposant, dans sa majorité, l'assurance populaire générale et obligatoire. Et, de fait, si l'on ne veut s'en tenir purement et simplement aux salariés, il est justifié de ne pas faire d'autres distinctions, quant à l'obligation de s'assurer, en la faisant dépendre de la fortune et du revenu, d'autant plus que l'évaluation du strict nécessaire à la vie sera quelque chose d'incertain ces prochaines années et qu'abstraction faite de son caractère antisocial, toute répartition de la population en classes se heurterait en pratique à de grandes difficultés en raison de la diversité des régimes d'impôt cantonaux. C'est pourquoi nous adhérons pleinement à la proposition de la commission d'experts d'instituer une assurance populaire générale obligatoire. Mais nous n'aimerions toutefois nous prononcer définitivement sur la question que lorsque nous connaîtrons les résultats des travaux techniques à entreprendre et qu'il nous sera possible d'apprécier les objections qui, selon toute probabilité, ne manqueront pas d'être formulées quant à l'obligation générale de l'assurance. Nous sommes d'ailleurs d'autant plus autorisés à ne pas émettre dès maintenant une opinion définitive que la question dont il s'agit ne doit pas nécessairement être tranchée lors de la révision constitutionnelle. En toute occurrence, deux réserves devront être faites à cet égard, même si l'on venait à se rallier en principe à l'obligation générale d'assurance.

Proposition a été faite, au sein de la commission d'experts, que tout en maintenant le principe de l'obligation générale d'assurance, l'on créât la possibilité d'exempter de cette obligation, sur leur demande, les personnes justifiant d'une fortune et d'un revenu déterminés. Cette proposition, qui fut écartée par 21 voix contre 14, tendait à faciliter aux individualistes l'acceptation du nouvel article constitutionnel et plus tard, de la loi, sans entraîner pour autant les inconvénients de l'assurance de classes proprement dite. De fait, ce système permettrait d'éviter la répartition a priori, par l'Etat, de la population en une catégorie d'assujettis à l'assurance et une d'affranchis, ainsi que la constatation officielle de classement dans l'une ou dans l'autre de ces catégories. L'obligation générale de s'assurer subsisterait en principe. Celui qui aurait le droit de s'en faire exempter, mais ne le mettrait

pas à profit, demeurerait soumis; et celui qui voudrait demander l'exemption aurait à justifier de l'accomplissement des conditions requises. Mais si pareil mode de faire ménagerait les susceptibilités de certains milieux et réduirait leur résistance à l'égard de l'obligation générale d'assurance, en revanche, la possibilité de réclamer l'exemption n'aurait probablement guère d'intérêt pratique. Il se pourrait, en effet, que bon nombre de ceux qui auraient droit à cette dernière n'en feraient point usage, soit par esprit de solidarité sociale, soit par indifférence ou négligence, soit encore en raison de l'insécurité de leur avenir. En outre, le motif d'exemption ne vaudrait que pour leur propre personne, et non pas aussi pour leurs proches. Il en résulterait que jusqu'à ce qu'ils aient la fortune ou le revenu exigés pour l'exemption, un grand nombre de jeunes gens se verraient astreints à payer pendant des années des contributions dont, plus tard, ils n'entendraient sans doute guère perdre tout le fruit en demandant l'exclusion de l'assurance. Enfin, la mise au bénéfice de cette dernière au moyen d'un versement unique, effectué selon le cas déjà à la naissance, pourrait s'introduire et peut-être même devenir usuelle précisément dans les milieux aisés, ce qui enlèverait toute signification à une exemption ultérieure. Le système de l'affranchissement possible a, il est vrai, ce désavantage que les personnes qui se seraient fait exempter, auront néanmoins besoin de l'assurance plus tard, mais ne pourraient plus en bénéficier; mais dans ce cas, elles n'auront toutefois pas à se plaindre, si elles en sont réduites à recourir à l'assistance publique, puisqu'elles auront renoncé volontairement aux bienfaits de l'assurance. Ces cas, d'ailleurs, ne seront pas assez nombreux pour que l'intérêt social de l'Etat commande d'y parer. Nous ne pouvons dès lors pas, aujourd'hui encore, nous résoudre à faire d'emblée abstraction du régime de l'obligation générale avec affranchissement facultatif de certaines catégories de citoyens; nous nous réservons au contraire, après que nous aurons entendu la discussion concernant l'article constitutionnel, d'examiner cette question de plus près et, le cas échéant, de la prendre en considération dans le projet de loi.

La seconde réserve que nous avons à faire concerne la question de savoir si, dans le cas d'obligation générale d'assurance, les subventions imputées sur les deniers publics, particulièrement celles de la Confédération, seront accordées à tous les assurés ou seulement à des catégories déterminées d'entre eux. La commission d'experts s'est bien prononcée

— à une seule voix de majorité — contre la graduation des subsides fédéraux selon la situation économique des assurés, et nous savons parfaitement que notre réserve fait renaître — non pas quant à l'obligation d'assurance, mais quant au taux des prestations assurées — le système des classes avec ses divers inconvénients. Nous croyons cependant devoir examiner cette question à cause de son importance financière. En effet, si nous voulons introduire les nouvelles branches d'assurance, il ne pourra plus s'agir de taux de rente comme on en accorde maintenant encore à l'étranger. Avec une allocation maximum de 300 à 500 francs par an, on ne peut plus, à l'heure actuelle, penser à encourager l'individu à la prévoyance, et bien moins encore parler d'un minimum nécessaire à l'existence. C'est donc de tout autres sommes, disons 900 francs par an, qu'il nous faut envisager. Si, de surcroît, l'on entend introduire les trois branches d'assurance simultanément dans cette mesure et pour tout le peuple, on créera une œuvre qui, sans doute pourra prétendre à servir d'exemple et à faire époque, mais exigera des ressources considérables. Il paraît bien légitime, dans ces conditions, de soulever la question de savoir si les subventions de l'État ne devraient pas aller exclusivement ou essentiellement aux classes qui ne pourraient s'assurer sans cet appui. L'idée est en tout cas bien justifiée en soi d'après le principe que c'est au plus fort de supporter les plus lourdes charges. Il n'y aurait lieu de s'en départir, à notre avis, que si sa réalisation se heurtait à des difficultés insurmontables, ou encore si la classe à désigner comme bénéficiaire des subventions représentait une majorité telle de l'ensemble de la population qu'il semblerait peu pratique de s'exposer, rien qu'à cause de la faible minorité, aux inconvénients du système des classes. Que ce mode de faire soit impraticable, est chose qui ne nous paraît pas avérée. C'est ainsi que la loi suédoise prévoit un classement non seulement pour l'allocation des subsides de l'État, mais aussi quant au taux des cotisations des assurés. Or, si même avec les conditions qui existent en Suède, où il ne s'agit que de cotisations, de rentes et d'allocations tout à fait modiques, on a reconnu nécessaire de tenir compte du revenu, cette solution paraît s'imposer, tout au moins en ce qui concerne les subventions de l'État, en raison des prestations importantes prévues pour la nouvelle assurance suisse. Au surplus, la solution du problème dépend de l'importance des ressources publiques dont on disposera et dont nous parlerons encore plus loin. Selon le sort que les projets y relatifs auront

aux Chambres et devant le peuple, et selon les opinions qui seront exprimées à l'occasion de la discussion de l'article 34^{quater} de la constitution, nous serons à même de nous prononcer définitivement au sujet de l'emploi des subventions de l'Etat lors de l'élaboration du projet de loi. Pour le moment, il nous faut nous borner à dire que plusieurs solutions sont possibles.

Si, comme il vient d'être exposé, on se propose en tout cas de statuer l'obligation d'assurance sous l'une ou l'autre forme dans la loi d'exécution, il faut se demander si l'on doit prévoir cela expressément dans l'article constitutionnel. Nous estimons que l'attribution sans réserves à la Confédération du droit de légiférer en matière d'assurances sociales lui donnerait le droit d'introduire toute espèce d'assurance, et par conséquent aussi l'assurance obligatoire. Mais, puisqu'en raison de principes démocratiques on a jugé bon autrefois, en ce qui concerne l'article 34^{bis}, de permettre aux citoyens de se prononcer directement sur les divers genres d'assurance déjà à l'occasion de la revision constitutionnelle, il faut tenir une telle manière de faire pour juste aussi au cas particulier. Le défaut d'une disposition expresse dans le nouvel article 34^{quater} serait propre, d'après l'argument *contrario* concernant l'article 34^{bis}, à faire croire que l'obligation n'est point prévue quant aux assurances à introduire. Si donc il y a lieu de mentionner cette obligation, il est bon de le faire dans la teneur admise pour l'article 34^{bis}, d'abord pour ne pas éveiller par une autre rédaction l'idée d'une différence matérielle voulue et, ensuite, pour laisser à la loi d'exécution la marge étendue que garantit une teneur générale comme celle de l'article 34^{bis}.

5. Les prestations de l'assurance.

L'assurance a directement pour objet de *fournir des prestations* déterminées dans les cas prévus. En tant qu'il s'agit de prestations en espèces, nous prévoyons l'allocation non de capitaux, mais de sommes périodiques, c'est-à-dire de rentes, dont le rachat pourra néanmoins être réservé pour certains cas exceptionnels. Nous pensons pouvoir nous dispenser de motiver longuement le choix du système des rentes, qui aujourd'hui est appliqué dans toutes les assurances sociales. Il nous suffira de nous référer aux considérations qui, précédemment, ont fait renoncer au système de la responsabilité civile et de ses indemnités en capital. Personne, au sein de la commission d'experts, n'a d'ailleurs critiqué le système des rentes. Pour

ce qui est de la fixation de ces dernières, divers principes sont à considérer. La rente peut être graduée selon le montant du revenu antérieur de l'assuré, selon le montant des contributions versées, selon l'âge d'entrée dans l'assurance, selon la durée de celle-ci ou selon le sexe des assurés; elle peut aussi être fixée à un taux uniforme. Avec la commission d'experts et pour les motifs exposés au cours de ses délibérations, c'est en faveur de la rente uniforme que nous nous prononçons en principe, ce qui n'exclura cependant pas d'emblée une modeste graduation selon la durée de l'assurance et ne préjugera pas la question de l'assurance complémentaire volontaire. Le taux de cette rente uniforme dépendra entre autres des fonds disponibles. Nous ne pourrions donc examiner ce point d'une manière approfondie qu'une fois élucidée la question de la constitution des ressources nécessaires. Nous répétons néanmoins qu'il ne pourra pas s'agir simplement de sommes telles qu'en fournissent les assurances sociales étrangères ou qu'elles sont fixées pour l'assurance-vieillesse obligatoire du canton de Glaris. D'un autre côté, il sera impossible et ne se justifierait pas de donner aux rentes un chiffre tel qu'il soit pourvu entièrement aux besoins des assurés et qu'ainsi l'esprit d'épargne individuel n'ait plus à intervenir. Ce dernier pourra naturellement être mis à profit, au gré de l'intéressé, par la constitution de dépôts d'épargne, la conclusion d'assurances privées, etc. Mais il faudrait aussi, comme nous l'avons dit ailleurs, donner à l'assuré la possibilité d'acquérir auprès de l'assurance obligatoire elle-même, par une *assurance complémentaire*, le droit à une rente supérieure au minimum légal, en ce sens qu'il puisse à toute époque, si ses économies le lui permettent, verser en même temps que la prime obligatoire — c'est-à-dire le plus simplement possible — et le cas échéant jusqu'à un maximum déterminé, des primes supplémentaires lui garantissant un complément de rente correspondant. Pour autant qu'il s'agirait alors de l'assurance en cas d'invalidité et de l'assurance des survivants, le droit à cette assurance complémentaire devrait être établi au moyen d'un certificat de santé renouvelé périodiquement. On a, il est vrai, objecté à l'égard de ce système de l'assurance complémentaire combinée avec l'assurance obligatoire qu'il constitue une concurrence illicite au détriment de l'assurance privée, les frais du service de l'assurance complémentaire étant supportés par l'assurance obligatoire et, partant, les primes de l'assurance complémentaire réduites à un chiffre excluant la concurrence de l'assurance privée. Si

l'assurance complémentaire est introduite, ce sont là des critiques dont il faudra tenir compte, soit que l'on édicte des prescriptions réglant d'une manière appropriée le calcul des primes et prévoyant un compte distinct pour chaque genre d'assurance, soit que l'assurance obligatoire pratique l'assurance complémentaire non pas pour son propre compte, mais pour celui de compagnies privées qui le demanderaient, tout en laissant à l'assuré la possibilité de payer la prime supplémentaire en même temps et au même endroit que la prime obligatoire.

Pour ce qui concerne au surplus la rente uniforme légale, il faudra voir s'il y aurait lieu d'en subordonner la jouissance à un certain *stage*. La commission d'experts s'est prononcée négativement à ce sujet et nous avons l'intention, si cela peut se faire au point de vue financier, d'adhérer à cette opinion pour ce qui concerne l'assurance obligatoire.

De par sa nature, l'*assurance-vieillesse* ne déploie ses effets qu'à partir d'un âge déterminé, que les législations étrangères fixent à 70 ans au maximum. Au sein de la commission d'experts, on a écarté un chiffre aussi élevé et discuté du choix de l'âge de 65 ans ou de 60 ans; c'est ce dernier qui l'a emporté, à deux voix de majorité. D'accord avec la commission pour ne pas adopter l'âge de 70 ans, nous réservons en revanche notre manière de voir quant à celui de 60 ans ou de 65 ans, car les motifs invoqués en faveur de ce dernier âge nous paraissent dignes d'attention. Si l'on décidait en principe de fixer un âge supérieur à celui de 60 ans, nous nous rallierions à la proposition éventuelle faite par la commission, et qui tend à abaisser pour les femmes, comparativement aux hommes, l'âge donnant droit aux rentes.

Relativement à l'*assurance des survivants*, nous partageons l'opinion de la commission, à savoir qu'il n'y aurait lieu de n'attribuer en principe le droit à la rente qu'à la veuve et aux orphelins, à l'exclusion du veuf, des ascendants et des collatéraux.

En plus ou au lieu des prestations en espèces, l'assurance fournira aussi des *prestations en nature*, par exemple sous forme de placement dans des asiles de vieillards ou d'invalides, ou encore chez des particuliers, etc. De même, elle aura pour objet non seulement de réparer, mais aussi de supprimer le dommage survenu, ainsi que plus spécialement de prévenir le dommage imminent. A ces fins, elle aura donc recours également au traitement curatif pour faire disparaître une

invalidité effectivement survenue ou pour prévenir l'invalidité ou la mort prématurée dont l'assuré serait menacé, en exploitant des établissements hospitaliers, des maisons de convalescence et de repos, ou en s'assurant leur concours, ainsi qu'en prémunissant contre la maladie individuellement ou d'une manière générale par des mesures hygiéniques de toute espèce. Tout cela est dans le propre intérêt d'une application de grande envergure de l'assurance et fait de celle-ci un important facteur de conservation de la santé publique.

6. Les contributions.

Pour pouvoir fournir des prestations, il faut les *moyens* nécessaires et si, par conséquent, conformément à notre proposition, on choisit non pas le système de l'assistance pure par l'Etat, mais celui de l'assurance, le paiement de *contributions* devient indispensable. Or la nature de l'assurance elle-même veut qu'avant tout l'assuré lui-même soit tenu de payer des contributions. Aussi la commission d'experts a-t-elle décidé à l'unanimité de proposer le paiement obligatoire de contributions par l'assuré. Il est vrai que si ce dernier n'est pas à même, et ne serait-ce que passagèrement, de verser les contributions qui lui incombent, il s'agira de se procurer celles-ci d'une autre manière. La question de savoir si les contributions de l'assuré doivent être échelonnées d'après l'âge, les risques, les salaires ou d'après d'autres facteurs, ou s'il faut fixer une prime uniforme, devra être examinée en détail lors de l'élaboration du projet de loi. La commission à fond, en faveur de la perception d'une prime uniforme, et d'experts s'est prononcée, sans toutefois discuter la question si, après examen approfondi de la question, nous ne croyons pas devoir nous arrêter à une autre solution, nous proposerons dans le projet de loi l'adoption de ce système qui a l'avantage d'être simple.

Que les contributions de l'assuré soient fixées d'après l'un ou l'autre système, il ne saurait être question de les imposer à la grande majorité de la population, et ne serait-ce qu'approximativement, dans les limites qui, à elles seules, suffiraient à la couverture des frais de l'assurance. C'est pourquoi il faudra avoir recours à d'autres ressources. Or ici se pose dès l'abord, quant aux salariés, la question de savoir si *l'employeur doit être astreint au paiement* de contributions. Il faut convenir, il est vrai, que la justification de cette obligation telle qu'elle est fondée dans les rapports de causalité

entre l'exploitation de l'entreprise et le besoin de s'assurer — justification qu'on constate pour l'assurance des accidents-professionnels — n'existe point pour l'assurance-vieillesse et seulement d'une manière très limitée pour l'assurance-invalidité et pour l'assurance des survivants, vu que l'invalidité et la mort prématurée, en tant qu'elles ne sont pas la suite d'un accident professionnel, ne peuvent être considérées que dans une faible mesure comme consécutives à l'activité du salarié dans l'entreprise où il est occupé. Toutefois on ne peut contester que ce rapport de connexité existe jusqu'à un certain degré, et tout spécialement à l'égard de l'invalidité. Mais d'autres raisons importantes plaident encore en faveur de la participation de l'employeur au paiement des primes. D'une part il ne faut pas oublier que le travail des salariés représente une partie, essentielle des forces productives de l'entreprise dont l'amortissement par le propriétaire lui-même paraît tout naturel. D'autre part nous rappelons la communauté des intérêts inhérente aux rapports d'employeur à employé. Cette communauté justifie que le chef d'entreprise, étant la partie économiquement la plus forte, contribue, au moins dans certaines limites, à l'assistance de ses employés et de leurs familles. De plus, le seul fait que l'employeur est obligé de payer des contributions renforce son droit de remplacer des personnes âgées et invalides par des employés plus jeunes. A cela vient enfin s'ajouter plus spécialement qu'actuellement déjà de nombreux chefs d'entreprise participent assez largement à l'assistance de leurs ouvriers en cas de vieillesse, d'invalidité et de décès, ou créent tout au moins des fonds de secours à cet effet. Or, non seulement ces chefs d'entreprise doivent-ils le désirer au point de vue de la concurrence, mais encore est-ce un devoir de l'Etat à leur égard que tous les autres chefs d'entreprise soient de plein droit astreints aux prestations qu'une partie d'entre eux ont de plein gré pris à leur charge. On peut objecter à cela que même sans une telle mesure, la force des circonstances ou la bonne volonté de l'employeur amèneront celui-ci à se charger d'une partie de la prime, mais c'est précisément pour cette considération qu'il convient de placer de par la loi tous les employeurs sur un pied d'égalité. au cas où les facteurs que nous venons de mentionner ne seraient pas partout de la même efficacité. Du reste, les employeurs ont sans doute eux-mêmes un intérêt à savoir que leur obligation de contribuer à l'assurance et l'étendue de cette obligation sont réglées par la loi et que, de ce fait, ils sont à l'abri d'exigences exagérées. Par surcroît, les

employeurs ont la faculté de se décharger du montant des contributions en l'ajoutant au prix de revient et en augmentant dans la même proportion le prix de consommation. La question de la concurrence vis-à-vis de l'étranger pose à cet égard, il est vrai, certaines limites, mais il n'y a pas lieu de craindre un danger à ce sujet, puisque le producteur étranger, lui aussi, est obligé de contribuer pour sa part à l'assurance de son personnel. Il en est ainsi par exemple pour l'Allemagne, pour l'Angleterre et notamment pour la France où les employeurs paient la moitié de la prime. Ces exemples prouvent en même temps que les autres pays reconnaissent eux aussi le bien-fondé de l'obligation imposée aux employeurs de contribuer à l'assurance. C'est ce qui nous engage, après que la commission d'experts s'est elle aussi prononcée en ce sens, à faire entrer cette obligation dans le projet de la loi, tout en considérant cependant que le pourcentage des quotes-parts de contributions fixées par les lois étrangères n'est pas d'emblée applicable aux conditions existant chez nous, car les prestations assurées importantes, qu'il est prévu d'introduire dans la loi suisse, exigeront des taux de contributions qui dépasseront de beaucoup ceux de l'étranger, en sorte que, en cas de pourcentage égal des contributions, le producteur suisse serait chargé plus fortement que le producteur étranger.

A l'obligation de l'assuré et de l'employeur de payer des contributions vient s'ajouter encore celle des *organes publics*. Or c'est avant tout la Confédération qui aura le devoir de pourvoir à l'application de l'œuvre à créer par elle. D'autre part, comme l'assurance est de nature à alléger les charges de l'assistance publique, les cantons et les communes y ont aussi un très grand intérêt, notamment au point de vue financier. C'est pourquoi, de l'avis unanime de la commission d'experts, auquel nous nous rallions, les cantons et les communes devront aussi être soumis à l'obligation de contribution.

Quant au *taux de ces contributions*, il ne pourra être calculé qu'au moment de la fixation des prestations assurées, donc seulement au moment de la délibération de la loi. Nous renvoyons cependant d'ores et déjà, à titre d'orientation préliminaire en ce qui concerne les relations existant entre le genre et le taux des prestations assurées d'une part et le taux des contributions et les charges imposées aux ressources de l'Etat d'autre part, au rapport annexé au présent message et intitulé: «La couverture actuarielle des charges de l'assurance», rapport rédigé par M. le Dr Nabholz, membre de la commission d'experts, sur la

base des délibérations de cette commission, en ajoutant que par ce renvoi nous n'entendons nullement préjuger les travaux techniques qu'il faudra entreprendre lors de l'élaboration du projet de loi. Pour donner cependant une idée approximative des frais de l'assurance, nous faisons remarquer que pour les cas où, dans l'exemple indiqué dans ce rapport, l'admission à l'assurance a lieu jusqu'à l'âge de 60 ans, la mise en œuvre des trois branches d'assurance exigera une allocation annuelle de 80 millions de francs à la charge des deniers publics, c'est-à-dire de la Confédération, des cantons et, le cas échéant, des communes. Ne sont pas compris dans cette somme les frais des contributions individuelles qui ne peuvent être perçues des assurés indigents, frais qui devront probablement être supportés par les communes. D'autre part, l'exemple cité dans ce rapport n'indique pas séparément les frais du traitement médical, ce qui n'est pas nécessaire, car le traitement médical réduit les charges de l'assurance dans la mesure au moins des frais qu'il occasionne. Pour le surplus, cet exemple part de l'hypothèse que la moitié seulement de l'effectif des assurés bénéficiera des subventions publiques, que ces subventions seront accordées sous forme d'allocation de fr. 200,— à chaque rente d'invalidité et de vieillesse et de fr. 100,— à chaque rente de survivants et enfin que la rente de vieillesse sera versée à partir de l'âge de 65 ans révolus. Quant à la part des rentes à couvrir par les contributions des assurés, l'exemple prévoit une rente annuelle de fr. 600,— en ce qui concerne l'assurance-invalidité et vieillesse et de fr. 400,— en ce qui concerne l'assurance des survivants. Pour ces rentes, l'assuré, avec le concours, le cas échéant, de l'employeur, a à payer une prime annuelle uniforme de fr. 40,—. Les rentes des assurés bénéficiant des subsides de l'Etat s'élèveront donc à fr. 800,— dans l'assurance-invalidité et vieillesse et à fr. 500,— dans l'assurance des survivants. En déplaçant les bases de cet exemple, les charges de l'assurance pour les ressources publiques et pour l'assuré lui-même subiront des modifications correspondantes, modifications qui ne porteront probablement que sur l'élévation des charges imposées soit aux ressources publiques, soit aux assurés, soit aux unes et aux autres, étant donné qu'on ne pourra s'écarter de l'exemple posé que dans le sens d'une extension des assurés ayant droit aux allocations de l'Etat, ou encore d'une augmentation soit des prestations assurées, soit des allocations, soit de l'assistance sans contributions ou enfin d'une réduction de la limite d'âge à partir de laquelle la rente sera liquidée.

Une réduction des charges imposées aux ressources publiques, charges évaluées dans le cas précité à 80 millions de francs, pourrait être obtenue en fixant la limite d'âge maximum prévue pour l'entrée dans l'assurance à une âge inférieur à celui de 60 ans. D'autre part il y a encore lieu de relever le fait que l'extension de l'obligation de l'assurance dans le domaine de l'assurance-maladie, — extension dont il sera question ci-après — entraînera un supplément de charges dont il n'a pas été tenu compte dans l'exemple dont il s'agit, ce dernier se référant uniquement aux nouvelles branches d'assurance.

A côté du calcul des cotisations, le rapport de M. le Dr. Nabholz traite des différents systèmes de couvrir les frais de l'assurance, ainsi que de son organisation pendant la période de transition jusqu'à la période constante. En ce qui concerne la couverture des frais de l'assurance, nous nous proposons, pour les raisons exposées dans le rapport précité, d'adopter, du moins pour les contributions des assurés et des employeurs, le système de la capitalisation, soit celui des réserves mathématiques.

Reste à examiner la question de savoir si l'obligation de payer des contributions doit être mentionnée expressément dans l'article constitutionnel. Nous croyons pouvoir répondre négativement à cette question. Pour ce qui est tout d'abord de *l'assuré* lui-même, son obligation de payer des contributions se fonde directement, comme nous venons de voir, sur la notion de l'assurance. D'autre part, l'obligation de *l'employeur* de contribuer aux primes d'assurance n'a pas non plus besoin d'être mentionnée spécialement, car elle fait intégralement partie de l'application de l'assurance et pourra dès lors être statuée dans la loi d'exécution. Nous renvoyons à ce sujet à la réglementation de l'assurance en cas de maladie et d'accidents. En effet, dans le domaine de l'assurance-accidents, la prime pour l'assurance des accidents professionnels est entièrement à la charge de l'employeur, sans que l'article constitutionnel le prévoie expressément. Quant à l'assurance-maladie où l'obligation de l'employeur de payer des contributions a été écartée, on a cru devoir le statuer expressément à l'article 2 de la loi sur l'assurance en cas de maladie et d'accidents, pour éviter qu'à défaut d'une telle disposition les cantons, se fondant sur les compétences de droit fédéral qui leur sont déléguées, n'introduisissent dans leurs lois d'exécution le principe

de la collaboration financière des employeurs. Pour ce qui concerne enfin les contributions à payer par la *Confédération*, celle-ci peut, en se déclarant d'accord de les verser, aussi bien le faire dans la loi que dans la constitution. Ici encore nous renvoyons à l'assurance en cas de maladie et d'accidents où les subsides de la Confédération ont été prévus dans la loi d'exécution, donc postérieurement à la constitution. Le législateur s'est même placé au point de vue qu'à proprement parler, seule l'Assemblée fédérale aurait le droit d'accorder des subsides fédéraux, puisqu'à l'article 119, alinéa 3, de la loi sur l'assurance en cas de maladie et d'accidents, il jugea nécessaire de réserver expressément à la législation la question de l'allocation de subsides fédéraux pour l'assurance-accidents volontaire de tiers.

Restent encore les contributions des *cantons* et des *communes*. Quant aux premiers, la Confédération leur a imposé des charges financières dans différents domaines sans le statuer expressément dans l'article constitutionnel y relatif. Nous mentionnons la loi fédérale du 22 juin 1875 concernant les frais d'entretien et de sépulture des ressortissants pauvres d'autres cantons, ainsi que la loi fédérale du 3 décembre 1850 concernant le heimatlosat qui oblige les cantons à assister les personnes pauvres; nous rappelons encore le domaine du droit civil où par exemple pour ce qui concerne les mensurations cadastrales, les cantons doivent les exécuter et pourvoir à leur conservation. Mais ici encore nous renvoyons tout spécialement à l'assurance en cas de maladie et d'accidents obligeant les cantons, sinon de prendre à leur charge une partie des primes, au moins de fournir d'autres prestations, tel l'octroi de l'assistance judiciaire gratuite. Pour ce qui est enfin des communes, le législateur fédéral s'est abstenu jusqu'ici de s'adresser à elles directement par le moyen de la constitution fédérale. Cette tradition n'est cependant pas une raison pour renoncer, dans le cas qui nous occupe, à l'obligation des communes de payer des contributions. Nous sommes d'avis cependant que la Confédération, si elle a le droit d'imposer cette obligation aux communes, pourra, de même que pour les cantons, l'introduire dans la loi d'exécution, et non pas déjà dans la constitution. Si nous renonçons donc à mentionner dans l'article constitutionnel l'obligation des cantons et des communes de payer des contributions, ce n'est pas parce que nous voulions nier cette obligation, mais parce que nous croyons pouvoir réserver à la loi d'exécution le soin de la sanctionner. A cela vient

s'ajouter une autre raison. Si la constitution prévoit expressément cette obligation pour les cantons et les communes, elle devra en faire autant en ce qui concerne les employeurs, afin que du fait qu'ils ne sont pas nommés on ne puisse conclure qu'elle a voulu leur garantir l'exemption de l'obligation de contribuer à l'assurance. Mais en procédant ainsi on ferait entrer inutilement la question de cette obligation dans la discussion de la revision constitutionnelle, tandis qu'il paraît indiqué de réserver cette question à la délibération de la loi elle-même, car ce ne sera qu'à ce moment-là qu'on disposera de toutes les bases mathématiques relatives au genre et à l'importance des contributions des employeurs, à leur groupement dans le système et à leur portée financière, en un mot, à la nécessité éventuelle d'une participation financière des employeurs à l'assurance.

7. L'organisation.

A côté de l'introduction, du genre et de l'étendue des nouvelles assurances, leur *organisation* a une très grande importance, d'autant plus que le choix du système soulève entre autres la question de la place qu'il faut réserver aux cantons. La commission d'experts a discuté minutieusement les différentes solutions sans arriver cependant à une décision unanime. Les membres étaient tous d'accord qu'il faudrait si possible renoncer à l'idée d'un établissement fédéral unique, mais les avis différaient au sujet de la question de la décentralisation à opérer. Pour finir, il y eut deux propositions en présence. Selon l'une, le *libre choix de l'assureur* était laissé aux assurés, l'autre prévoyait la création d'une *institution centrale* qui se chargerait des risques avec une administration décentralisée, mais placée sous la direction et la surveillance de la Confédération. La commission se décida pourtant, à une très faible majorité, pour ce dernier système, et nous croyons aussi devoir lui accorder la préférence. Qu'il nous soit permis cependant d'exposer brièvement les avantages et les désavantages du système du libre choix de l'assureur, d'autant plus que cette question sera encore discutée dans les Chambres. Le système en question se fonde sur le régime en vigueur pour l'assurance-maladie obligatoire qui, aux termes de la constitution et de la loi, doit se faire en tenant compte des caisses de secours existantes. Selon ce régime, les cantons et les communes déclarent obligatoire l'assurance en cas de maladie en vertu de l'article 2 de la loi fédérale sur l'assurance en cas de maladie, et d'acci-

dents; ils fixent les prestations assurées, dans les limites prévues par cette loi, mais laissent à celui qui doit s'assurer la faculté de satisfaire à l'obligation d'assurance en s'affiliant soit à une caisse publique, soit à une caisse privée, reconnue par la Confédération. L'application des nouvelles assurances était conçue d'une manière analogue, en ce sens que la loi fédérale rendrait l'assurance obligatoire et fixerait les prestations assurées, tout en laissant aux personnes obligées de s'assurer la liberté de le faire auprès d'un établissement d'assurance public ou privé qui offrent les garanties techniques et financières à fixer par la loi et s'obligent à admettre tous ceux qui doivent s'assurer et à accorder gratuitement le droit du libre passage. Ce système présente des avantages incontestables si l'on veut donner à l'assurance obligatoire la forme la plus modérée et réduire au minimum le nombre des nouveaux organes fédéraux à créer. Il diminuerait l'impression de la contrainte, permettrait aux institutions d'assurance existantes ou à créer de fonctionner comme assureurs et limiterait enfin l'activité de la Confédération à la reconnaissance des établissements d'assurance, à la surveillance et au paiement de ses subventions. Mais si simple, si attrayant et si utile que ce système puisse sembler pour l'assurance-maladie, il n'en comporte pas moins de très sérieux inconvénients pour l'application de l'assurance en cas d'invalidité, de vieillesse et des survivants.

En premier lieu il est douteux que l'on puisse, d'une façon générale, s'assurer la *collaboration* d'entreprises appropriées. Car, eu égard aux prestations importantes à assurer, les établissements d'assurance devraient, pour bénéficier de la reconnaissance, fournir des garanties très importantes au point de vue de la sûreté; peut-être même des cautionnements pourraient leur être demandés. Mais avant tout, l'obligation essentielle d'accorder gratuitement le *libre passage* pourrait paraître inacceptable à bien des établissements d'assurance. Si dans son application le principe du libre passage se heurte souvent à des résistances et à des difficultés pour l'assurance-maladie, malgré les prestations relativement minimes et à court terme qu'elle comporte, à plus forte raison ce principe pourrait-il, dans le domaine de l'assurance-invalidité, vieillesse et des survivants, avoir une influence financière si néfaste et si grave qu'on risquerait fort de ne trouver aucun établissement d'assurance disposé à l'accepter. Il faudrait donc prévoir, pour chaque nouvelle entrée et pour chaque passage d'une caisse d'assurance à une autre, un règlement des comptes et une

compensation financière. Sans cette dernière, la fixation d'une prime uniforme représenterait en effet pour l'assureur à chaque nouvelle entrée et chaque passage d'une caisse à une autre, un gain ou une perte selon que l'âge de la personne entrant dans l'assurance serait au-dessous ou au-dessus de la limite prévue pour l'admission. Dans le cas, par exemple, d'une prime uniforme correspondant à l'âge de 25 ans et d'une rente de fr. 600, versée à l'âge de 65 ans, l'entrée dans l'assurance d'une personne âgée de 16 ans permettrait à l'assureur de réaliser un gain de fr. 329, tandis que l'entrée d'une personne âgée de 35 ans lui occasionnerait une perte de fr. 540. Le règlement des comptes se compliquerait encore par le fait que la somme des primes versées, la réserve de primes (restitution de sortie) et les réserves mathématiques (mise d'entrée) ne concordent pas, comme il résulte du tableau suivant :

| Durée de l'assurance au moment du passage | Sommes des primes versées | Age d'entrée 16 ans | | Age d'entrée 35 ans | |
|---|---------------------------|--|---|--|---|
| | | Restitution de sortie (Réserve de primes) | Mise d'entrée (Réserves mathématiques) | Restitution de sortie (Réserve de primes) | Mise d'entrée (Réserves mathématiques) |
| | Fr. | Fr. | Fr. | Fr. | Fr. |
| 0 | — | — | —329 | — | 540 |
| 5 | 225 | 251 | —159 | 202 | 894 |
| 15 | 675 | 946 | 301 | 632 | 1842 |
| 25 | 1125 | 2027 | 978 | 640 | 3332 |
| 35 | 1575 | 3830 | 1971 | — | — |
| 45 | 2025 | 7912 | 3590 | — | — |

En outre, le règlement du libre passage au moyen d'une compensation financière exigerait une grande administration centrale et un nombreux personnel. Mais en admettant même que l'immense travail des compensations serait pratiquement réalisable, les assureurs n'en seraient pas moins encore exposés aux plus grands risques financiers, vu que le calcul des compensations est basé sur la fréquence probable de l'invalidité, sur la mortalité des assurés actifs et des invalides ainsi que sur le taux d'intérêt et que ces bases ne peuvent, par conséquent, représenter que des valeurs approximatives très sommaires qui, ainsi que le montre l'expérience, s'écartent toujours fortement de la réalité. Et même en introduisant le système compliqué des compensations, il serait encore douteux que pour permettre le libre choix de l'assureur, on pût trouver des institutions d'assurance remplissant les conditions requises et disposées à pratiquer l'assurance sur les bases établies.

Or la Confédération ne voudra pas risquer de voir l'application de son œuvre compromise faute d'institutions d'assurance appropriées. Elle devra donc, le cas échéant, créer pour le moins un établissement fédéral subsidiaire, et introduire ainsi ce qu'on voulait précisément éviter par l'adoption du système du libre choix de l'assureur. Mais même sans aller jusque-là, l'application du principe du libre passage n'en sera pas moins toujours un problème très difficile.

Un autre désavantage de ce système réside dans la difficulté de *contrôler si l'obligation de s'assurer a été remplie ou non*. Tandis que dans le cas de l'assurance par l'État, le contrôle de l'effectif des assurés se fait en même temps que l'application de l'assurance elle-même, il faudra, pour le système du libre choix de l'assureur, introduire un système spécial de contrôle et imposer aux établissements d'assurance un service d'information très strict. Ce système exigera à son tour le concours d'organes publics et n'offrira peut-être pas les garanties voulues pour que toutes les personnes soumises à l'assurance soient effectivement assurées. Quoi qu'il en soit, ce système ne sera rien moins que simple.

Un certain inconvénient réside, d'autre part, dans le *danger de la sélection*. Si, conformément à la proposition de la commission d'experts, l'on fixe une prime uniforme indépendante de l'âge d'entrée et de l'état de santé de l'assuré, chacun des établissements collaborant à l'assurance aura tout intérêt à recevoir autant que possible des membres jeunes et en bonne santé. Les établissements privés disposant d'un service d'acquisition bien organisé s'efforceront, à l'aide de ce service, en accordant peut-être même des réductions de prime, etc., de recruter leurs assurés parmi les classes jeunes et saines de la population, au détriment des établissements publics forcés de compter avec des assurés qui s'adressent à eux de leur propre chef ou qui leur sont assignés par les organes chargés de veiller à l'exécution de l'obligation d'assurance. Il s'agira donc, dans la règle, précisément des risques que les établissements privés n'avaient aucun intérêt à assumer, c'est-à-dire de personnes âgées ou malades.

Le système du libre choix de l'assurance a en outre un autre inconvénient qu'il convient de signaler. Tandis que dans le cas d'une institution d'assurance centralisée, créée par l'État, les organes chargés de l'application de l'assurance doivent sauvegarder sans parti pris et dans une égale mesure tant les intérêts de l'assureur que ceux de l'assuré, la caisse d'assurance librement choisie par l'assuré, surtout la caisse privée, qui

devra assumer seule le risque, inclinera forcément à observer la plus grande réserve dans le paiement de prestations assurées. Or cela ne sera pas un danger pour les assurés soumis à l'assurance en cas de vieillesse et des survivants, vu qu'il s'agit dans ces deux cas presque toujours d'un état de fait clair et incontesté. Mais il est à craindre que la question de l'allocation de rentes d'invalidité, où le fait de l'invalidité et le degré de celle-ci peuvent être interprétés différemment, ne donne, sous le régime du libre choix de l'assureur, plus facilement lieu à des refus de paiement et à des litiges que sous le régime de l'application de l'assurance par l'Etat.

Enfin, il faut faire remarquer que la surveillance de la Confédération, en particulier le contrôle des sûretés de chaque institution d'assurance et la constatation de l'existence des réserves nécessaires au service des rentes à allouer plus tard et des réserves mathématiques pour les rentes en cours exigeraient chaque année de longues enquêtes et en conséquence un *système bureaucratique étendu et coûteux*.

Si, pour toutes ces raisons, nous rejetons, avec la majorité de la commission d'experts, le système esquissé ci-dessus, nous croyons cependant pouvoir adopter un mode d'application qui paraîtra sûrement acceptable même aux partisans de la décentralisation à outrance et satisfera surtout aussi ceux qui attachent une importance prépondérante à la collaboration des cantons. Nous entendons parler d'un système dans lequel les cantons et les communes, les caisses publiques et privées doivent fonctionner non pas comme assureurs agissant pour leur propre compte, mais comme organes d'une assurance qui serait pratiquée pour le compte d'un assureur unique. Si, dans ces conditions, d'accord avec la majorité de la commission d'experts, nous nous déclarons en faveur d'une institution chargée d'assumer et de centraliser les risques — institution que nous appellerons brièvement institution centrale des risques — nous croyons pouvoir en démontrer la nécessité par ce qui suit :

En vue d'une décentralisation de l'institution chargée des risques, on pourrait en premier lieu songer à réunir différents groupes professionnels pour assumer les risques en commun. Il y a cependant lieu de faire remarquer à ce sujet que le groupement des assurés d'après leur âge et par conséquent les charges financières qui en résultent pour l'institution des risques varie beaucoup suivant les professions, le taux de la prime moyenne dépendant de la répartition des assurés d'après leur âge. C'est ainsi, par exemple, que les salariés ac-

cusent une répartition d'âge plus avantageuse que les personnes travaillant pour leur propre compte. De même, l'industrie présente un tableau plus favorable sous ce rapport que l'agriculture, par suite de l'affluence de jeunes gens de la campagne. Une statistique des professions faite en Autriche a établi qu'en distinguant selon les groupes d'âge et le genre d'occupations, on obtient, sur 1000 salariés, les chiffres suivants:

| groupe d'âge | agriculture | industrie |
|--------------|-------------|-----------|
| 16—30 | 491 | 569 |
| 31—50 | 331 | 325 |
| 51—60 | 127 | 81 |
| 61—65 | 48 | 25 |

En créant par exemple une institution centrale des risques, séparément pour l'industrie et pour l'agriculture, il faudrait fixer les primes pour les salariés de l'agriculture de 50 à 100 % au-dessus de celles pour les ouvriers industriels. Or, cela serait injuste au point de vue économique, car l'agriculture qui souffre déjà beaucoup du fait de l'exode de nombreux jeunes gens de la campagne vers l'industrie et du retour à la campagne de personnes âgées et usées, serait, en outre, forcée de payer des contributions plus fortes en faveur de l'industrie.

Il n'est pas non plus recommandable de procéder à la décentralisation des risques par régions, étant donnée la répartition d'âge différente dans chaque région. En Autriche par exemple, les cas de rentes à liquider étaient, sur 1000 assurés, les suivants:

| | | |
|----------------|------|-------|
| Basse-Autriche | 8,5 | 100 % |
| Bohême | 11,7 | 138 % |
| Styrie | 12,5 | 147 % |

Les mêmes conditions se retrouvent, en Allemagne. Dans ce pays, avant que le principe de la centralisation absolue fût appliqué, certains établissements d'assurance en cas d'invalidité et de vieillesse, dont le rayon d'activité comprend en partie un territoire de la grandeur de toute la Suisse, avaient réussi — déjà au cours des dix premières années de leur existence — à amasser des fortunes dont les intérêts auraient suffi à couvrir en grande partie les contributions des assurés, tandis que d'autres établissements accusaient de forts déficits dont l'amortissement aurait exigé une sensible augmentation des contributions. Si l'on voulait dès lors créer en Suisse, par exemple une institution d'assurance pour chaque canton, il

faudrait fixer des contributions sensiblement plus élevées pour les cantons dont les jeunes gens se rendent dans les centres industriels d'autres cantons ou s'expatrient. Il faut remarquer enfin que la constatation de l'invalidité par plusieurs institutions d'assurance engendre une incertitude et une inégalité considérables. C'est ainsi que, d'après les expériences faites en Allemagne dans le domaine de l'assurance en cas d'invalidité, on a pu constater entre les institutions d'assurance et les diverses périodes d'observation de grandes différences en ce qui concerne la fréquence des rentes d'invalidité fixées, à savoir:

| en | Berlin | Hambourg | Oldenbourg | Mecklembourg |
|------|--------|----------|------------|--------------|
| 1895 | 61 | 50 | 38 | 102 |
| 1900 | 185 | 147 | 142 | 246 |
| 1903 | 302 | 202 | 114 | 300 |
| 1907 | 233 | 139 | 96 | 172 |

Or nous sommes d'avis que la Confédération comme législateur a le devoir et, comme institution assumant une grande partie des charges, le droit de faire surveiller l'allocation de rentes d'invalidité par un organe central.

Toutes ces considérations, à elles seules, parlent déjà en faveur de la création d'une institution centrale des risques. Mais il convient aussi de profiter des expériences et de l'exemple d'autres Etats. Ainsi l'Allemagne qui avait tout d'abord créé des institutions décentralisées de risques pour les différentes grandes parties de son territoire, a introduit, dix années plus tard, une institution centrale des risques en réunissant en une fortune commune les fonds des différents établissements d'assurance. L'Autriche, elle aussi, avait, dans son projet de loi de 1914, prévu une caisse centrale de rentes d'invalidité et de vieillesse, et en Angleterre, c'est le « fonds national d'assurance » qui représente l'institution centrale des risques. Or si ces grands pays ont cru à propos de centraliser les risques, la petite Suisse aura sûrement tout avantage à ne pas les répartir.

La création proposée de l'institution centrale des risques n'équivaut cependant pas à une organisation centrale en général ou même à la création d'un nouvel établissement fédéral des assurances. Notre idée est au contraire que, même si les fondements et les murs du nouvel édifice étaient établis par la Confédération, l'organisation et l'administration pourraient, sous sa surveillance, facilement être remises entre d'autres mains qui seraient mieux à même de tenir compte des conditions, besoins et manières de voir des futurs habitants de l'é-

difice, là où cela est compatible avec le principe de l'égalité des droits et des devoirs. Nous pensons ici à la collaboration des cantons et de leurs communes ainsi que des caisses d'assurance publiques et privées, ce qui permettra de tenir compte non seulement de l'idée fédéraliste mais aussi du désir d'avoir la liberté du choix de l'assureur, à la seule restriction près que l'assureur choisi exercera ses fonctions non pour son propre compte, mais pour celui de l'institution centrale des risques. L'étranger nous fournit des exemples d'une organisation décentralisée de ce genre. L'Angleterre en particulier réduit la centralisation au strict minimum et confie l'application de l'assurance à des institutions locales.

Si nous cherchons en ce sens un système approprié à nos conditions suisses, nous devons nous rappeler en première ligne les différentes fonctions à exercer, et examiner ensuite comment celles-ci pourront être réparties entre la Confédération, les cantons, les communes ainsi que d'autres organes.

L'application de l'assurance exigera en substance: l'organisation d'une institution chargée de l'assurance, la fixation et le contrôle de l'effectif des personnes soumises à l'assurance obligatoire, l'admission à l'assurance complémentaire volontaire, la perception de primes et contributions de tiers ainsi que les subsides fournis par les ressources publiques, le placement et la gestion de la fortune, les mesures préventives générales et individuelles contre l'invalidité et la mort prématurées, la constatation du droit aux prestations assurées et du montant de celles-ci, le paiement des prestations en espèces, l'octroi des prestations en nature et enfin le règlement des comptes.

Pour la répartition de ces fonctions, seul un système décentralisé peut entrer en ligne de compte. En voici, d'après nous, les grandes lignes:

1. La Confédération introduirait comme institution chargée de l'assurance et par conséquent aussi comme créancier des contributions à payer et comme débiteur des prestations assurées, *un fonds national d'assurance*, auquel la loi directement ou l'acte constitutif de fondation conférerait le droit de la personnalité.

2. Un *office central* auquel serait adjoint ou préposé une commission composée de représentants des différentes classes de la population, et auquel incomberait:

- a) l'admission de caisses d'assurance publiques et privées pour collaborer à l'assurance,

- b) la fixation générale des conditions d'assurance, pour autant qu'elles ne sont pas réglées dans la loi elle-même,
- c) la surveillance des organes d'assurance,
- d) la surveillance du placement et de la gestion des capitaux,
- e) la décision, en dernière instance, sur les recours relatifs à l'obligation d'assurance, à l'admission à l'assurance complémentaire volontaire et à l'allocation de prestations d'assurance, y compris les mesures préventives,
- f) la comptabilité, la statistique et les rapports.

3. *Des commissions d'assurance territoriales* seraient instituées pour:

- a) l'admission à l'assurance complémentaire volontaire,
- b) l'allocation de prestations assurées, y compris les mesures préventives individuelles,
- c) la prescription de mesures préventives d'ordre général.

4. *Les cantons et les communes* se chargeraient:

- a) de la fixation et du contrôle de l'effectif des assurés,
- b) du placement et de la gestion de leurs parts des capitaux pour le compte du fonds national des assurances,
- c) du règlement de comptes avec ce fonds.

5. *Aux cantons et aux communes d'une part, et aux caisses d'assurance publiques et privées d'autre part* incomberaient:

- a) la perception des contributions pour le compte du fonds,
- b) les propositions à la commission d'assurance concernant l'allocation de prestations d'assurance et les mesures préventives,
- c) le paiement des prestations allouées et l'application des mesures préventives autorisées pour le compte du fonds,
- d) le règlement de comptes avec ce fonds.

La répartition des fonctions entre les cantons et les communes d'une part et les caisses d'assurance de l'autre, devrait se faire en ce sens que les premiers ne fonctionneraient que subsidiairement, c'est-à-dire en tant qu'il serait constaté que les caisses d'assurance ne sont pas disposées et capables de s'en charger. Nous estimons toutefois que les caisses d'assurance assumeraient volontiers, dans l'intérêt de leurs assurés et comme moyen de propagande, la part du service des assurances qui leur aurait été réservée. Quant aux caisses-maladie

reconnues par l'Etat en particulier, elles s'y prêteront surtout si, lors de l'introduction des nouvelles assurances, l'assurance-maladie, elle aussi, devait être rendue obligatoire dans la même étendue.

Si l'on prévoit la collaboration des cantons et des caisses d'assurance, il est préférable de l'indiquer déjà dans *l'article constitutionnel*. A ce sujet, la sous-commission a discuté la question de savoir s'il fallait mentionner aussi expressément la collaboration des communes. Nous y avons renoncé dans notre projet d'un article 34^{quater}, tout d'abord pour des raisons dogmatiques, la constitution s'étant adressée jusqu'ici constamment aux cantons seuls et jamais directement aux communes, d'autre part, parce qu'étant donné le caractère multiple des communes comme communes politiques, paroisses, communes bourgeoises, etc., il serait difficile de les définir nettement et clairement dans la constitution. Enfin il pourra arriver que dans certains cantons, on ait recours à la collaboration d'autres entités de droit public, par exemple aux arrondissements dans le canton des Grisons, lesquels, si la constitution ne nommait que les communes, seraient peut-être considérées comme exclues de cette collaboration. Mais même si nous ne mentionnons pas les communes dans l'article constitutionnel, cela ne veut pas dire, comme nous venons de voir, qu'elles ne doivent pas être appelées à collaborer à l'assurance.

Pour ce qui concerne enfin les caisses d'assurance publiques et privées, nous entendons par là toutes les institutions destinées à l'assurance des personnes, qu'elles dépendent de la Confédération et de ses établissements, des cantons et des communes, ou d'entreprises privées, ainsi que les compagnies d'assurance et les sociétés de secours en cas de maladie et de décès. La sous-commission a posé la question de savoir s'il faudrait faire dépendre la collaboration des caisses d'assurance de la condition qu'elles n'ont pas pour but de réaliser des bénéfices ou qu'elles pratiquent l'assurance d'après les principes de la mutualité. Mais de telles restrictions peuvent donner lieu à des équivoques, si elles ne sont pas rédigées d'une façon détaillée, ce qui ne convient guère à un article constitutionnel court et précis. D'ailleurs il ne faut pas perdre de vue que les établissements d'assurance basés sur le principe de la mutualité peuvent, eux aussi, faire des bénéfices, et qu'ils doivent même en faire pour constituer des réserves. En outre on ne voit pas très clairement pourquoi des sociétés anonymes, si on les considère comme caisses d'assurance ayant pour but

de réaliser des bénéfices, ne pourraient pas, sous certaines réserves, être admises à collaborer à l'assurance qui se ferait non pour leur propre compte, mais pour celui du fonds national des assurances. Et finalement la condition de la mutualité aurait pour effet d'exclure les caisses de secours alimentées par les employeurs sans le concours du personnel assuré et qui, par conséquent, n'ont pas, au point de vue strict de la technique des assurances, le caractère de caisses mutuelles. Pour toutes ces raisons et pour des considérations de même ordre nous nous rallions à la proposition de la sous-commission tendant à laisser à la loi d'exécution le soin de préciser sous quelles conditions les caisses d'assurance seront admises à collaborer à l'assurance.

8. Les rapports avec l'assurance-maladie.

La nouvelle institution de prévoyance aura naturellement des points de contact avec d'autres assurances, tout spécialement avec celles qui se rapportent au même état de fait. Il s'agira donc de régler leurs rapports réciproques et d'établir en particulier si une assurance parallèle de même contenu doit être considérée comme assurance équivalente et par conséquent susceptible de satisfaire à l'obligation d'assurance, ou bien s'il faut l'envisager uniquement comme un complément de l'assurance obligatoire. Ces questions ainsi que d'autres de même nature doivent être examinées minutieusement. Mais elles n'ont aucune importance pour les délibérations de la revision constitutionnelle et devront être traitées seulement au moment de la rédaction du projet de loi. En revanche nous croyons devoir, dès maintenant, donner notre avis sur une assurance spéciale, c'est-à-dire l'assurance-maladie. Celle-ci est intimement liée à l'assurance en cas d'invalidité, qui, dans la règle, ne sort ses effets qu'après une certaine période de maladie. Or s'il n'existe pas d'assurance-maladie pour cette période, il en résulte une lacune dans le système d'assurance qui frappe non seulement très sensiblement le malade, mais exerce aussi une influence désavantageuse sur l'assurance en cas d'invalidité. En effet, une maladie non assurée rapproche l'époque de l'invalidité et en augmente le degré, tandis qu'une maladie assurée peut plus facilement être traitée à temps et d'une façon rationnelle, ce qui permettra souvent de prévenir l'invalidité. Cette connexité entre la maladie et l'invalidité, à elle seule, justifie et exige même que l'assurance-maladie soit aussi déclarée obligatoire pour toutes les

personnes soumises à l'assurance-invalidité obligatoire. A cela vient s'ajouter que le besoin d'avoir une assurance-maladie obligatoire étendue devient de plus en plus impérieux. De fait, les raisons, avancées en faveur de l'assurance obligatoire lors de la discussion du genre des nouvelles branches d'assurance à créer, peuvent également être invoquées en faveur de l'assurance - maladie. C'est pourquoi les représentants éclairés de certaines caisses-maladie demandent de plus en plus impérieusement que l'assurance-maladie soit rendue obligatoire. Plusieurs cantons ont, il est vrai, fait usage du droit que leur confère l'article 2 de la loi sur l'assurance en cas de maladie et accidents, et ont soit déclaré obligatoire l'assurance-maladie dans leur territoire soit cédé cette compétence aux communes. Les cantons qui ont réglé cette matière d'une façon uniforme sont Zoug, Bâle-ville, Appenzell-Rh. ext., St-Gall et le Tessin. Dans le canton d'Appenzell Rh.-ext., l'assurance n'est cependant obligatoire que pour les personnes séjournant dans le canton, et dans le Tessin pour le personnel enseignant. Les cantons de Zurich, Berne, Lucerne, Uri, Schwyz, Soleure, Grisons, Thurgovie et Vaud laissent aux communes le droit d'introduire l'assurance-maladie obligatoire, de même Appenzell-Rh. ext. et le Tessin, pour autant que ces derniers cantons n'ont pas, dans certaines limites, rendu eux-mêmes l'assurance-maladie obligatoire. Quant au canton de Vaud, il a seulement autorisé les communes à introduire l'assurance obligatoire pour les enfants. La délégation des droits telle qu'elle découle de l'article 2 de la loi sur l'assurance en cas de maladie et d'accidents se base pour le canton des Grisons sur la constitution cantonale en vigueur et pour le canton de Thurgovie sur une loi cantonale existante, en ce sens que dans les Grisons l'autonomie pour l'introduction de l'assurance obligatoire a été déléguée non seulement aux communes mais aussi aux arrondissements. Les autres cantons qui ont délégué ce droit aux communes l'ont fait par des dispositions spéciales. Les cantons qui ne sont pas mentionnés ci-dessus ont renoncé jusqu'ici à régler, par voie législative, cette matière sous une forme ou sous une autre, et même dans le cas où le droit de légiférer dans ce domaine a été cédé aux communes, la plupart de celles-ci n'en ont pas encore fait usage. Un tel état de choses non seulement n'est guère satisfaisant en lui-même, mais il n'apporte aucune solution du problème des rapports entre l'assurance-maladie et la future assurance fédérale en cas d'invalidité. Car, tandis que celle-ci sera applicable à une catégorie de personnes qui sera la même pour toute la Suisse, la catégorie des personnes

assurées obligatoirement en cas de maladie dans les cantons diffère énormément non seulement de canton à canton, mais souvent aussi d'une commune à l'autre, et par surcroît, ne correspond nulle part à celle prévue par l'assurance fédérale en cas d'invalidité. Aussi bien la commission d'experts a-t-elle décidé à l'unanimité de proposer au Conseil fédéral d'examiner cette mesure, qui — nous en sommes entièrement convaincus — est tout à fait justifiée. Mais il ne sera pas nécessaire, pour cela, de s'écarter trop quant à l'application de l'assurance, de l'état de choses en vigueur jusqu'à aujourd'hui. Les caisses reconnues par la Confédération devront, en principe, être aussi bien après qu'avant les organismes indépendants de l'assurance-maladie, laquelle, pour cette raison, ne devra pas être comprise dans le système prévu pour l'assurance en cas d'invalidité et de vieillesse et pour l'assurance des survivants. En revanche, il conviendra, lors de la révision de la loi, d'adapter les prestations assurées aux besoins actuels, de statuer l'allocation de ces prestations par une seule caisse et de prévoir à cet effet la fusion de petites caisses aux fins de consolider leur situation financière. Le système des subsides fédéraux en vigueur jusqu'ici devra lui aussi peut-être subir une modification par suite de l'extension de l'assurance obligatoire à des catégories étendues de la population.

9. Conclusions.

Pour le cas où l'article 34^{quater} de la constitution fédérale, tel que nous vous le soumettons, serait adopté, nous proposons, avec votre consentement, d'appliquer cette disposition selon les principes résumés ci-dessous en remarquant toutefois que les idées émises à cet égard ne revêtent pas le caractère de solutions définitives et irrévocables :

1. La nouvelle réglementation fédérale aura pour objet la prévoyance en cas d'invalidité, de vieillesse et de décès. Si les ressources disponibles le permettent, ces trois branches d'assurance seront introduites simultanément.
2. La Confédération revendique pour elle le droit d'édicter toutes les dispositions de droit matériel.
3. La prévoyance sera introduite sous la forme d'assurance.
4. L'assurance sera obligatoire.
5. L'obligation d'assurance pourra s'étendre à toute la population comprise entre deux limites d'âge ou seulement

à certaines catégories de la population. Ce à quoi il faut tâcher d'arriver, c'est à l'obligation générale d'assurance sous réserve toutefois d'examiner de plus près la question de savoir si des difficultés d'ordre pratique et financier s'opposent à cette solution.

6. Pour le domaine de l'assurance-vieillesse, la pension de retraite ne sera pas liquidée après l'âge de 65 ans révolus.

Dans le domaine de l'assurance des survivants, seuls la veuve et les enfants seront en principe mis au bénéfice des prestations assurées.

7. Les prestations de l'assurance obligatoire consisteront en rentes uniformes et en prestations en nature; il ne sera pas prévu de délai de stage.

L'assurance comprendra également la prévention de l'invalidité et de la mort prématurée.

8. Les ressources nécessaires à l'assurance obligatoire seront fournies par les contributions des assurés, des employeurs, de la Confédération, des cantons et des communes.

Le taux des contributions à prélever sur les ressources publiques pourra varier selon la situation économique des assurés.

9. L'assurance complémentaire volontaire sera admise à côté de l'assurance obligatoire.

10. Le système des réserves mathématiques sera adopté en ce qui concerne les contributions des assurés et des employeurs.

11. L'application aura lieu, avec le concours des cantons, des communes, ainsi que de caisses d'assurance, par des organes territoriaux agissant pour le compte d'une institution centrale chargée de l'assurance et sous la direction d'un office central à créer à cet effet.

12. A l'occasion de l'introduction de l'assurance obligatoire en cas d'invalidité, la Confédération déclarera obligatoire l'assurance en cas de maladie pour les personnes soumises à l'assurance-invalidité obligatoire.

VIII. Création des ressources nécessaires à la Confédération pour l'assurance sociale.

1. La situation financière générale de la Confédération.

Si nécessaire que soit du point de vue de la politique sociale l'introduction rapide de l'assurance invalidité, vieillesse et des survivants, les circonstances actuelles ne pourraient être plus défavorables si l'on se place au point de vue financier. Il n'aurait jamais pu être plus difficile à la Confédération de fournir les ressources en vue de cette œuvre sociale qu'à l'époque actuelle où elle doit se préoccuper de faire le service des intérêts et de l'amortissement de la dette de guerre, s'élevant à un milliard quatre cent millions de francs, dette énorme pour nous, et penser en même temps à rétablir l'équilibre de notre budget. Le déficit du budget de la Confédération doit être, indépendamment des sommes nécessaires au service de l'intérêt et de l'amortissement de la dette de guerre, s'élevant à 40 millions en chiffre rond, évalué à au moins 70 millions de francs. Il faut l'attribuer pour sa plus grande partie à l'augmentation considérable des dépenses par suite du renchérissement de la vie et de la dépréciation de l'argent causés par la guerre. Toutefois, il y a lieu de dire ici que l'équilibre du ménage financier de la Confédération était déjà troublé avant la guerre. Nous rappelons à ce sujet ce que nous avons dit dans l'introduction au budget pour l'année 1915. Nous y évaluons le déficit avec lequel on aurait dû toujours compter dans la suite si la guerre n'avait pas commencé, à un chiffre de 6 à 8 millions de francs. Nous rappelons aussi que les commissions des finances de vos Conseils ont, en 1912 déjà, à l'occasion de la discussion du compte d'Etat pour 1911, présenté un postulat invitant le Conseil fédéral à examiner la question de savoir comment on pourrait ouvrir au fisc fédéral de nouvelles sources de revenus et à présenter le plus tôt possible un rapport à ce sujet.

Il est évident que dans ces conditions on ne peut plus dire à l'heure actuelle : nous introduisons telle et telle innovation, nous décidons telle et telle dépense ; nous trouverons ensuite les ressources à cet effet, ainsi que cela a été si souvent le cas autrefois. Si cela était déjà une grande faute à cette époque, ainsi que nous nous étions vus forcés de le constater de la façon la plus énergique dans l'introduction au budget pour l'année 1912, à l'heure actuelle, la situation des finances de la Confédération exclut radicalement une

telle manière de faire. *L'introduction de l'assurance-invalidité, vieillesse et des survivants ne peut dès lors s'effectuer que si, en même temps, c'est-à-dire dans le même projet constitutionnel où sera octroyé à la Confédération le droit de procéder à cette introduction, il lui est accordé aussi les sources de revenu nécessaires pour lui procurer les moyens financiers qu'elle doit fournir en vue de cette assurance. Les deux choses doivent être liées et de telle sorte que l'une ne puisse être adoptée sans l'autre.*

En outre, il est nécessaire de faire entrer également dans ce projet financier les besoins de la Confédération pour l'assurance contre la maladie et les accidents. En effet, bien que ce domaine de l'assurance sociale soit régi par la loi et qu'à l'exception d'une petite partie, il fonctionne déjà, les ressources pour l'alimenter n'en manquent pas moins, c'est-à-dire qu'il n'a pas de base financière suffisante. Dans son message à l'Assemblée fédérale concernant la situation financière de la Confédération, du 26 mai 1899, qui avait été occasionné par l'introduction de l'assurance contre la maladie et les accidents, y compris l'assurance militaire, dont il était alors question, le Conseil fédéral arrivait à la conclusion que cette assurance ne pourrait entrer en vigueur qu'après que seraient garanties les ressources nécessaires pour la subvention à verser par la Confédération. On proposa alors comme nouveau revenu en vue de fournir les ressources financières destinées à la mise à exécution du projet d'assurance, le monopole du tabac. Vos Conseils n'entrèrent toutefois pas en matière sur ce projet, mais ils décidèrent, pour permettre à la Confédération la mise à exécution des lois d'assurance, sans ouvrir de nouvelles sources de revenu, des économies et la suspension de certains travaux législatifs (*Recueil officiel*, n. s., XVII, p. 766).

Le projet de loi de 1899 concernant l'assurance contre la maladie et les accidents, y compris l'assurance militaire, fut rejeté dans la votation populaire du 20 mai 1900. Dans le nouveau projet du 10 décembre 1906, qui fut accepté par le peuple dans la votation du 13 juin 1911, le Conseil fédéral déclarait qu'il ne pouvait pas encore dire, relativement aux ressources financières en vue de l'assurance, si le budget des années suivantes serait en mesure de fournir les ressources nécessaires ou si l'on devrait chercher à créer de nouvelles recettes. La solution de cette question sortirait

de l'étude à laquelle se consacrait le département fédéral des finances relativement à notre situation financière (*Feuille féd.* 1906, VI, p. 213). Dans le message concernant le budget pour l'année 1908 se trouve le passage suivant : « Nous avons considéré que nous devons, sans plus de retard, faire bénéficier la réforme des assurances, dont le projet est actuellement soumis à l'examen des Chambres et dont la discussion pourra être abordée dans une des premières sessions, des plus-values budgétaires que nous procure l'application du nouveau tarif des douanes et inscrire dès maintenant au budget un versement de 4 millions qui ira grossir le fonds de dotation des assurances. Nous serions surpris si cette mesure soulevait des objections, car elle donne satisfaction à tous ceux qui n'ont cessé de soutenir que les plus-values douanières devaient être consacrées avant tout à subvenir aux dépenses qui résulteront du fonctionnement des lois d'assurance et elle réalise pratiquement la motion qui avait été dans ce but déposée à la date du 26 mars 1903 par messieurs les conseillers nationaux Bucher et consorts » *). De fait, on prévoit dans les budgets de chacune des années suivantes des sommes de 4 et 5 millions de francs en vue d'alimenter le fonds des assurances (en 1914 on ne prévoit exceptionnellement que 2 millions à cause du déficit du budget) ; à fin 1914 ce fonds avait dès lors atteint un montant de 54.886 millions de francs ; jusqu'à fin 1918, en revanche, par suite de forte mise à contribution et de pertes sur le cours, ce fonds était tombé à 28.872 millions de francs. Lorsque, en l'année 1915, l'assurance maladie entra tout d'abord en vigueur, non seulement la situation budgétaire ne permit plus l'ancien versement de 5 millions au fonds des assurances, mais on dut encore prendre à ce fonds un montant de 1½ million de francs en vue de faire face aux frais de l'assurance maladie, évalués à 3 millions. Il est vrai que dans l'intervalle s'était déchaînée la guerre mondiale, qui avait exercé une influence désastreuse sur notre ménage financier. Il y a lieu de remarquer, toutefois, que déjà les

*) La motion Bucher et consorts, de l'année 1903, était conçue dans les termes suivants : « Le Conseil fédéral est invité à faire rapport aux chambres sur la question de savoir s'il n'y a pas lieu de prendre un arrêté fédéral stipulant que, dans les budgets futurs et pour la première fois dans le budget de 1905, il sera toujours prévu une dépense de 5 millions au moins, indépendante des résultats de chaque exercice et destinée à alimenter le fonds fédéral des assurances. »

déficits budgétaires des années 1912 et 1913 devaient être attribués principalement au versement au fonds des assurances, ce qui suffit à établir que, pour l'exécution de l'assurance-maladie et accidents, les ressources manquent effectivement ; c'est de la constatation de ce fait qu'est né le postulat déjà cité des commissions des finances de vos Conseils, de l'année 1912, relatif à la nécessité d'ouvrir de nouvelles sources de revenus.

Dans le message du Conseil fédéral du 10 décembre 1906 le total de la charge annuelle que l'on présuait devoir être imposée à la Confédération du fait de l'assurance-maladie et accidents était évalué à 6.906.000 francs. Le budget pour l'année 1919 nous montre que les frais s'élèvent pour la Confédération à 11.022.107 francs, chiffre dans lequel est comprise, il est vrai, une subvention fédérale de 2.000.000 de francs aux caisses-maladie à l'occasion de l'épidémie de grippe ainsi qu'une contribution extraordinaire de 200.000 francs à l'assurance des femmes comme conséquence de la guerre et une contribution de 205.500 francs aux frais du tribunal des assurances ; la charge est dès lors considérablement plus élevée que ce que l'on avait supposé et ce que nous avons dit dans le message concernant le budget de 1915, que l'on aurait dû admettre normalement comme déficit chronique de nos comptes, dans des conditions d'ailleurs égales, un montant de 6 à 8 millions de francs, est une nouvelle preuve du fait que précisément les ressources en vue de l'assurance-maladie et accidents manquent effectivement et que pour cette rubrique également la couverture est encore à chercher.

Il est dès lors indiqué de traiter la question des ressources en vue du domaine entier de l'assurance sociale comme un tout indivisible.

2. Le rétablissement de l'équilibre du budget de la Confédération.

Si l'on veut examiner la question de savoir si la Confédération sera en mesure de fournir les ressources pour l'assurance sociale et quelles seront ces ressources, il faut considérer comme indispensable de donner un aperçu sur la situation actuelle des finances de la Confédération et sur les mesures déjà prises ou que l'on se propose pour l'avenir en vue d'assainir cette situation financière si défavorablement influencée par la guerre, situation dans laquelle la première tâche qui s'impose est le rétablissement de l'équi-

libre du budget de la Confédération. Pour cet aperçu nous partons de la situation au 1^{er} avril 1919 et nous nous exprimons aussi brièvement que possible déjà en considération du fait que dans nos messages du 2 mars 1917 concernant l'imposition du tabac (*Feuille fédérale* 1917, I, p. 133) et du 5 août 1918, concernant le nouvel impôt de guerre extraordinaire (*Feuille fédérale* 1918, IV, p. 255), nous avons déjà donné des exposés plus détaillés de notre situation financière. Toutefois, dans l'intervalle, la situation s'est considérablement modifiée dans un sens défavorable, naturellement, du fait que la guerre a duré encore jusqu'au mois de novembre 1918, qu'à l'heure actuelle nous n'avons pas encore la paix définitive et que le passage à l'économie de paix est troublé par de grandes révolutions politiques.

La dette de guerre de la Confédération doit être évaluée à un milliard 400 millions de francs. Elle se compose des dépenses pour la mobilisation des troupes qui, après apuration des comptes, s'élèvent à un milliard en chiffre rond, des déficits des comptes d'administration pendant les années de guerre et de différentes dépenses en vue de tâches sociales.

Le premier impôt de guerre qui a rapporté à la Confédération 100 millions en chiffre rond, l'impôt sur les bénéfices de guerre qui lui procurera 300 millions en chiffre rond et le nouvel impôt de guerre extraordinaire, dont le rendement pour la Confédération est évalué à 600 millions de francs suffisent dans leur ensemble et sont destinés à couvrir le *capital* dépensé pour la mobilisation des troupes, capital qui, ainsi qu'il est dit plus haut, s'élève à un milliard de francs en chiffre rond. Mais, outre ceci, il reste encore à se procurer les ressources en vue de payer les intérêts des dettes que la Confédération a dû contracter pour faire face aux dépenses de mobilisation. Si l'on fait entrer ces intérêts en ligne de compte, on se trouve en face de la situation suivante : le premier impôt de guerre, augmenté de l'impôt sur les bénéfices de guerre et du nouvel impôt de guerre, ne suffit à faire le service de l'intérêt et de l'amortissement que de la moitié de la dette de guerre, dette qui s'élève à un milliard 400 millions. On ne possède donc pas de ressources pour faire le service des intérêts et de l'amortissement de l'autre moitié, d'un montant de 700 millions. Avec un taux d'intérêt du 5 % et une durée d'amortissement de 40 ans, ce service exige une somme de 40,8 millions. Cette somme

grèvera les budgets des années prochaines. Un autre excédent annuel de besoins provient de la dépréciation de l'argent causée par la guerre et par les révolutions politiques. Nous évaluons cet excédent à 70 millions de francs et cette appréciation est très probablement plutôt trop basse que trop élevée étant donné que l'excédent de dépenses pour allocations de renchérissement au personnel de l'administration fédérale s'élève pour la seule année 1919 à 68 millions de francs environ. Il y a lieu d'ajouter à cela le fait que nous avons déjà proposé la création d'une caisse de secours pour le personnel de l'administration fédérale et que cette création, du moins selon toute apparence, entraînera une nouvelle charge notable pour les finances de la Confédération.

Le déficit de notre budget comparativement aux derniers budgets d'avant la guerre doit dès lors être évalué à 110 millions de francs au moins. Pour être en mesure de le déterminer d'une manière plus exacte, correspondant le plus possible à la réalité, nous avons l'intention d'inviter les départements et les divisions administratives à nous présenter, en même temps que le budget pour 1920, un budget futur pour les cinq prochaines années. L'administration des postes et celle des télégraphes et des téléphones ont déjà fourni des données relatives à l'état futur de leur comptes de produit net; ces données présentent un sombre tableau. L'administration des postes déclare que pour rétablir l'équilibre dans son budget et pour réaliser, en outre, conformément à la prescription de la régle, un revenu net, il faudrait une augmentation de recettes de 30 millions de francs approximativement. L'administration des télégraphes et des téléphones déclare qu'elle doit compter avec une perte annuelle, dans le compte de profits et de pertes, de 6 à 8 millions de francs, perte qui devrait être compensée par des élévations de taxes. En outre, elle évalue de 30 à 35 millions de francs en moyenne par an, pour les cinq prochaines années, le besoin de capital du compte installations et du compte matériel. Ce besoin sera encore considérablement plus élevé si la question juridique actuellement pendante devant le Tribunal fédéral et consistant à savoir si la Confédération doit, en vertu de l'article 10 de la loi fédérale concernant les installations électriques à faible et à fort courant, supporter entièrement les frais du déplacement de ses installations télégraphiques et téléphoniques sur le réseau des chemins de fer, devait être tranchée au préjudice de la Confédération. Pour l'évaluation ci-dessus on a supposé que les che-

mins de fer qui seraient électrifiés aurait à supporter, suivant la loi, les $\frac{2}{3}$ des frais des mesures de sûreté des installations télégraphiques et téléphoniques.

Pour couvrir ce déficit annuel présumé de *110 millions de francs* dans le budget de la Confédération on a à disposition ou l'on prévoit pour le moment les revenus suivants :

| | |
|--|------------------|
| 1. Rendement annuel des droits de timbre, sur la base de la loi actuelle, dès que cette dernière sera entièrement en vigueur, c'est-à-dire dès que le timbre sur documents de transport sera également perçu | fr. 20 millions. |
| 2. Couronnement de la législation relative au timbre par l'introduction d'un impôt sur les coupons | » 15 » |
| 3. Augmentation des recettes de la Régie des postes, télégraphes et téléphones par suite d'élévations de taxes déjà décidées et encore à décider | » 30 » |
| 4. Revision de la loi sur la taxe d'exemption du service militaire et meilleure taxation | » 5 » |
| 5. Augmentation des recettes douanières comparativement à la période d'avant-guerre, par suite de l'accroissement du trafic et en considération de l'influence de la dépréciation de l'argent | » 25 » |
| 6. Economies dans l'administration, spécialement dans le budget militaire | » 15 » |

Total fr. 110 millions.

Si notre présent projet obtient l'approbation de vos Conseils et du peuple, le budget, tel qu'il se présentait dans les années immédiatement avant la guerre, subira une diminution de charges d'un montant égal aux versements qui étaient effectués en ces années-là au fonds d'assurance. Mais il ressort suffisamment de ce qui vient d'être dit que cette diminution de charges ne sera pas d'une grande importance.

Tel est notre programme financier provisoire en vue de rétablir l'équilibre du budget de la Confédération. Nous ne croyons pas devoir nous exprimer d'une manière plus détaillée relativement à ce programme. Les différentes rubriques, avec les brèves explications qui les accompagnent, sont éloquentes par elles-mêmes et, en tant qu'il s'agit de nou-

velles mesures, nous vous soumettrons, quand le moment sera venu, des projets spéciaux. Ils sont actuellement à l'étude. Nous voudrions seulement, en ce qui concerne le chiffre 6, Economies dans le budget militaire, prier ceux qui comptent sur des réductions plus considérables dans les dépenses militaires parce qu'ils croient à un grand désarmement général, de ne pas oublier que même si un désarmement plus complet pouvait se produire chez nous, ce dont nous serions les premiers à nous réjouir, on aura, d'autre part, à compter avec des dépenses beaucoup plus élevées que par le passé pour la solde et pour les acquisitions de matériel. Nous renvoyons simplement à ce sujet à la solde et aux frais de l'équipement et de l'entretien des troupes pendant la durée de la mobilisation.

Nous nous rendons bien compte que le programme qui vient d'être esquissé en vue de rétablir l'équilibre du budget, présente de grands défauts. Nous ne voulons pas les cacher. Le premier de ces défauts consiste dans le fait que ce programme est établi sur des éléments incertains, tels qu'ils figurent notamment sous les chiffres 5 et 6 et qu'il est trop optimiste en ce sens que les excédents de recettes et les diminutions de dépenses qu'il prévoit peuvent être facilement et même peut-être considérablement au-dessous de la réalité. Un second défaut consiste dans le fait que ce programme ne couvre que juste le déficit existant et ne laisse aucune marge pour les oscillations dans les recettes et les dépenses, ainsi que l'expérience démontre qu'elles se produisent toujours, en d'autres termes, qu'il manque de l'élasticité indispensable à un budget d'Etat. Un troisième défaut, enfin, consiste dans le fait qu'aucune ressource ne reste à disposition pour de nouvelles tâches de la Confédération, passagères ou durables. L'assurance sociale n'entre pas en ligne de compte ici, attendu que pour cette tâche il y a lieu de se procurer des ressources spéciales, dont il sera question au titre suivant. En revanche, il pourra se présenter d'autres tâches telles qu'elles existent et sont décidées déjà en partie. Nous citons, par exemple, les subventions pour la lutte contre la pénurie de logements, les subventions à l'assistance contre le chômage, pour l'achèvement du service diplomatique et commercial, pour l'encouragement à la navigation, à l'électrification des chemins de fer, etc.

Bien que nous reconnaissons ces lacunes de notre programme, nous ne sommes pas en mesure, à l'heure actuelle, d'en établir un autre. La situation est dans de nombreux

domaines encore si incertaine et si peu éclaircie que nous ne pouvons nullement prévoir sur quelles recettes nous pourrions compter pour le ménage financier de la Confédération dans les prochaines années. Notamment en ce qui concerne le rendement des droits de douane, nous nous trouvons en face d'un grand inconnu. Qu'en sera-t-il de nos importations et que nous apporteront les négociations relatives aux nouveaux traités de commerce ? Telles sont les questions qui se posent ici et de la solution desquelles dépend dans une si grande mesure notre ménage financier. Car, bien que nous visions ardemment à faire en sorte qu'à l'avenir notre budget ne repose plus pour ainsi dire uniquement sur le rendement des droits de douane mais que nous ayons encore à notre disposition d'autres sources de recettes fécondes et sûres, nous devons néanmoins reconnaître que les recettes douanières restent toujours un des éléments principaux des recettes de la Confédération. Nous voudrions en tout cas prévenir contre un optimisme exagéré en ce qui concerne nos futures recettes douanières, non seulement en considération du fait que notre tarif douanier est et doit rester en tout premier lieu un instrument de politique économique et commerciale et qu'il serait dangereux de vouloir l'exploiter uniquement du point de vue fiscal, mais encore parce qu'à l'heure actuelle on peut apercevoir déjà à quel point nous avons prévu l'avenir avec clairvoyance dans notre message de mars 1917 concernant l'imposition du tabac, lorsque nous disions : Ce que sera l'Europe de demain au point de vue douanier, personne ne peut le savoir à l'heure actuelle. Ce qui semble d'ores et déjà certain, c'est uniquement que la guerre des armes sera suivie d'une tension économique très forte pendant une série d'années relativement assez longue ».

Le département fédéral des finances poursuit l'examen de la question de savoir comment l'équilibre du budget de la Confédération pourrait être rétabli et comment il peut lui être donné en outre l'élasticité absolument nécessaire. Il n'a pu s'agir ici que d'esquisser la situation financière, à cause des rapports qu'elle a avec la question de l'acquisition de sources spéciales et nouvelles de recettes pour l'assurance sociale.

On a semblé faire un reproche au Conseil fédéral, au sein des Chambres fédérales aussi bien que dans la presse, de ce qu'il n'a pas encore établi de programme financier complet et définitif. Ce reproche est certainement injuste.

A une époque où rien n'est encore stable, où nous sommes encore si éloignés d'une situation normale et où l'on ne sait pas quelles surprises nous réserve un prochain avenir, où des sommes si importantes devront être dépensées pour l'assistance de la partie nécessiteuse de la population, à une telle époque il est tout simplement impossible d'établir un programme financier complet et définitif. Le gouvernement d'aucun des États que la guerre a entraînés dans une communauté de souffrances n'a été en mesure à l'heure actuelle de présenter un programme définitif en vue de mettre l'ordre dans ses finances. Aucun ne sera en mesure de le faire tant que la situation ne sera pas redevenue jusqu'à un certain point normale.

Le Conseil fédéral a, depuis le début de la guerre et sans interruption, prêté la plus grande attention à la situation financière de notre pays. A fin 1914 déjà, c'est-à-dire peu après le déchaînement de la catastrophe mondiale, il vous a proposé des élévations de taxes et émoluments de l'administration des postes, des télégraphes, des téléphones et des douanes. Vous avez d'ailleurs transformé ces propositions en arrêtés. Il a pris des mesures dans le but de réaliser des économies importantes dans les dépenses d'administration. En 1915, il vous a proposé la perception d'un impôt de guerre, qui a été adopté par vous et par le peuple. En 1916, il a introduit l'impôt sur les bénéfices de guerre et en la même année encore il a établi un premier programme financier, comprenant les mesures suivantes : introduction de droits de timbre, établissement du monopole du tabac, extension du monopole de l'alcool, programme qu'il développa en l'année 1917 en y ajoutant deux mesures : réforme de la taxe d'exemption du service militaire et renouvellement de l'impôt de guerre. La mise à exécution de ce programme fut commencée immédiatement et poursuivie sans relâche. La loi fédérale concernant la perception de droits de timbre est déjà en vigueur depuis le 1^{er} avril 1918 ; dans la question de l'imposition du tabac, un projet a été liquidé par vos Conseils, à l'exception d'une petite différence qui n'a pas d'importance essentielle ; la question de l'extension du monopole de l'alcool fait l'objet d'un projet qui vous a déjà été soumis ; de même, encore dans le courant de la présente année vous recevrez un projet concernant la réforme de la taxe d'exemption du service militaire et le peuple suisse a donné son adhésion au renouvellement de l'impôt de guerre dans la votation du 4. mai qui vient d'avoir lieu.

Dès le début nous avons déclaré que la solution juste était de procéder par étapes ; vous avez adhéré à cette manière de voir et l'expérience a démontré, à notre avis, que nous avons effectivement raison.

La guerre a duré beaucoup plus longtemps qu'on ne l'avait prévu et ce fait a eu pour conséquence d'augmenter dans une énorme proportion les dépenses de mobilisation ; une des conséquences de cette guerre est une dépréciation de l'argent, que certainement personne ne s'était représentée, et qui entraîne également un énorme accroissement de dépenses et, enfin, la cessation des hostilités nous a placés dans une situation politique qui fait paraître nécessaire de procéder plus rapidement que ce n'eût été le cas en temps ordinaire à des réformes sociales qui mettent à contribution dans la plus forte mesure les finances de l'Etat. Tous ces faits ont pour conséquence que notre programme financier primitif est loin de suffire et qu'il doit subir une nouvelle extension considérable. Il faut accélérer de toutes ses forces l'élaboration définitive de ce programme financier auquel s'opposent les difficultés déjà citées provenant de l'incertitude de la situation actuelle.

3. Création de ressources spécialement en vue de l'assurance sociale.

Généralités.

Si l'on procède de la manière qui vient d'être exposée au rétablissement de l'équilibre du budget de la Confédération, avec la réserve indiquée que le programme sera complété s'il devait se vérifier qu'il est insuffisant, on pourra alors passer à l'examen de la question de savoir quelles ressources financières peuvent être mises à disposition pour l'assurance sociale. Il ressort des considérations exposées ci-dessus que notre intention est de trouver certaines sources de recettes dont le rendement ne rentrerait pas dans la caisse d'Etat générale mais qui, indépendamment du reste du ménage de l'Etat, seraient utilisées exclusivement en vue de l'assurance sociale. Nous ne voulons pas manquer d'ajouter immédiatement ici que cette manière de procéder, c'est-à-dire la création de recettes d'Etat à destination déterminée, ne nous plaît pas. Un tel système est regrettable du point de vue de la politique financière et pourrait prendre sa revanche en des époques de crise. Si nous le proposons néanmoins, c'est pour des motifs de haute opportunité politique. Nous proposons de

couvrir une partie des besoins financiers pour l'assurance sociale au moyen d'impôts de consommation, qui constituent une charge pour la grande masse du peuple ; mais en même temps nous déclarons en faveur de l'idée que le rendement des impôts de consommation doit être utilisé directement en vue des réformes sociales.

Après ce qui vient d'être dit au chapitre précédent relativement à notre situation budgétaire, il n'est pas nécessaire d'expliquer plus longuement que seules de nouvelles sources de recettes non encore exploitées peuvent entrer en ligne de compte pour fournir des ressources financières à l'assurance sociale. Sur la question de savoir s'il existe de nouvelles sources de recettes de cette nature, on peut répondre oui sans hésiter. Les sources fiscales ne sont heureusement pas encore épuisées dans notre pays. En revanche, on ne peut pas répondre aussi facilement à la question de savoir si notre économie publique est en mesure, dans sa totalité, de supporter de nouvelles charges fiscales, notamment à l'époque actuelle ou, pour mieux dire, à l'époque qui va venir. Et il faut considérer comme particulièrement difficile la solution de la question de savoir quelles catégories d'impôts doivent être choisies en tenant compte de l'accroissement de charges qui en résulte. Une autre question difficile assez importante naît du fait qu'il est indispensable de tenir compte des besoins financiers des cantons.

Nous voudrions parler brièvement tout d'abord des rapports entre la Confédération et les cantons. Il est incontestable que la guerre a eu des suites fâcheuses également pour les finances des cantons, toutefois dans une mesure bien moindre que pour la Confédération. Cela ressort sans conteste des tableaux ci-après, reproduisant les résultats des comptes d'administration de la Confédération et des cantons.

a. Confédération :

| | Recettes | Dépenses | Déficit |
|------|-----------------------|----------|---------|
| | en millions de francs | | |
| 1913 | 186,813 | 192,167 | 5,354 |
| 1914 | 155,729 | 178,263 | 22,534 |
| 1915 | 155,727 | 177,279 | 21,552 |
| 1916 | 176,582 | 193,227 | 16,645 |
| 1917 | 185,656 | 236,403 | 50,747 |

b) Cantons :

| | Recettes | Dépenses | Déficit |
|------|-----------------------|----------|---------|
| | en millions de francs | | |
| 1913 | 221,190 | 222,127 | 0,937 |
| 1914 | 227,341 | 237,996 | 10,655 |
| 1915 | 197,774 | 208,375 | 10,601 |
| 1916 | 241,262 | 243,774 | 2,512 |
| 1917 | 298,441 | 306,930 | 8,489 |

Il ressort de ces chiffres que la guerre a eu sur les finances de la Confédération une influence beaucoup plus défavorable que sur les finances des cantons. Les quote-parts des cantons au rendement de l'impôt de guerre et de l'impôt sur les bénéfices de guerre expliquent en partie que les comptes d'administration des cantons bouclent d'une manière relativement favorable. Il faut en outre attribuer un résultat pour le moins aussi avantageux au fait que la taxation en vue de l'impôt de guerre et de l'impôt sur les bénéfices de guerre ont eu une influence sur les taxations pour les impôts cantonaux. Cette influence continuera à se faire sentir dans la suite à l'avantage des cantons et elle s'accroîtra encore par suite de la taxation en vue du nouvel impôt de guerre.

Les impôts cantonaux se sont développés ainsi qu'il suit, suivant un tableau de M. le Prof. Dr Steiger, à Berne.

Recettes fiscales brutes (en millions de francs) :

| | Impôts directs | Impôts indirects, Impôts sur les trans- actions, taxes, patentes, divers | Total |
|------|----------------|---|---------|
| 1900 | 35,722 | 17,613 | 53,335 |
| 1910 | 54,569 | 25,947 | 80,516 |
| 1913 | 63,378 | 29,171 | 92,549 |
| 1914 | 63,599 | 25,282 | 88,881 |
| 1915 | 61,550 | 24,823 | 86,373 |
| 1916 | 66,862 | 24,051 | 90,913 |
| 1917 | 75,365 | 28,726 | 104,091 |

Les impôts directs ont produit dès lors, notamment en l'année 1917, un accroissement de rendement très considérable.

Il ne faut pas en conclure que, dans l'empiètement sur les domaines fiscaux qui leur ont été laissés exclusivement jusqu'ici, les cantons ne doivent pas être traités avec les plus grands ménagements. Ceci est vrai en particulier

pour les cantons-villes et pour ceux qui, par suite de circonstances spéciales, en particulier de leur politique ferroviaire, se trouvent dans une situation financière défavorable. Mais, d'autre part, on peut tout de même conclure des chiffres et des faits qui viennent d'être cités que la Confédération peut mettre de l'ordre dans ses finances sans prendre garde d'une façon trop craintive à n'empiéter en aucune manière sur les domaines fiscaux des cantons. En fin de compte elle a eu à supporter pour ainsi dire seule les sacrifices gigantesques exigés par la garde de la frontière durant la guerre et c'est à elle également qu'incombera de nouveau la plus grande partie des subventions et des allocations pour les buts généraux d'assistance et pour les nouvelles institutions sociales. La chose principale est, à nos yeux, de laisser aux cantons le droit exclusif de percevoir *des impôts directs permanents sur la fortune et le revenu*. Dans ce domaine nous nous en tenons après comme avant au point de vue que nous avons adopté dans notre message du 25 janvier 1918 concernant l'introduction de l'impôt fédéral direct (*Feuille fédérale* 1918, I, p. 203) et qui part de ce principe que les impôts directs fédéraux permanents doivent être écartés tant qu'il reste encore à disposition un autre moyen quelconque en vue d'assurer la situation financière de la Confédération.

En ce qui concerne la question de savoir si notre économie publique est en mesure de supporter dans sa totalité de nouvelles charges fiscales, question que nous ne voudrions pas simplement résoudre par la réponse que la nécessité peut-être a dictée ailleurs : « Elle doit être en mesure de les supporter », nous croyons pouvoir dire tout d'abord que la guerre a démontré que notre pays possède une capacité contributive financière plus considérable qu'on ne l'avait cru auparavant. Relativement à la fortune nationale, il a été procédé dernièrement à des évaluations dont le résultat dépasse de beaucoup toutes celles qui ont été faites antérieurement. Une comparaison avec l'étranger montre également que la charge fiscale totale n'atteint pas encore celle d'autres pays.

. La charge fiscale totale s'élevait, par tête de population, en l'année 1913, aux chiffres suivants :

| | | |
|----------------------|--------|--------------------|
| Allemagne | marks | 76, ⁰⁶ |
| France | francs | 102, ²⁶ |
| Angleterre | francs | 118, ⁰⁰ |
| Italie | lires | 68, ²² |
| Suisse | francs | 69, ⁴⁸ |

La proportion se modifie encore en faveur de la Suisse si l'on tient compte de la mesure en laquelle les impôts sont productifs, c'est-à-dire de la mesure en laquelle leur rendement est utilisé dans des buts qui créent immédiatement de nouvelles valeurs d'économie publique.

Mais nous n'avons plus à compter avec une situation telle qu'elle existait avant la guerre et l'on peut dire que précisément dans les pays avec lesquels nous échangeons principalement des marchandises, il s'est produit par suite de la guerre une augmentation si considérable des charges fiscales que nous, pouvons, mieux encore que cela a été le cas jusqu'à présent, imposer encore à notre économie publique un accroissement de charges sans avoir à craindre de tomber dans un état d'infériorité économique vis-à-vis de l'étranger. Et ceci est d'autant plus vrai qu'il s'agit de remplir avec le rendement de l'accroissement de charges fiscales des tâches sociales qui sont de nature à favoriser dans la mesure la plus étendue la capacité contributive économique de la population, ainsi que cela est le cas pour l'assurance sociale.

Examinons maintenant la question de savoir quelles catégories d'impôts il y a lieu de choisir en tenant compte de l'accroissement de charges qui en résultera. Il est indiqué tout d'abord de nous rendre compte de la manière dont la charge fiscale se répartit à l'heure actuelle en Suisse entre les différentes catégories d'impôts et quelle est notre situation sous ce rapport en comparaison avec l'étranger. Nous plaçons ici en regard les impôts qui frappent la fortune acquise ou la fortune en train de se constituer (ces deux impôts sont compris ici sous la désignation d'impôts sur la fortune) et les impôts de consommation ou impôts indirects, et laissons de côté la distinction entre impôts directs et impôts indirects, attendu que cette question a peu d'importance dans le cas particulier et aussi parce que la comparaison serait rendue beaucoup plus difficile du fait que les opinions relatives à la question de savoir ce qu'il y a lieu de considérer comme impôts directs et comme impôts indirects sont très différentes (tableau à la page suivante).

Il ressort de ces chiffres qu'avant la guerre d'autres pays imposaient la consommation dans une mesure considérablement plus forte que la fortune; et, en outre, que la charge constituée par les impôts de consommation, calculée par tête de population, est, en Suisse, de beaucoup infé-

La charge fiscale constituée par les impôts sur la fortune et les impôts de consommation dans différents Etats (calculée par tête de population).

| | Impôts sur la fortune | | | Impôts de consommation | | | Impôts sur la fortune et impôts de consommation |
|-------------------|-------------------------------|--------------------------------|-------|-------------------------------|--------------------------------|-------|---|
| | Empire | Etats particuliers et communes | Total | Empire | Etats particuliers et communes | Total | |
| Allemagne | Fr. | Fr. | Fr. | Fr. | Fr. | Fr. | Fr. |
| 1910 | 4,07 | 37,40 | 41,47 | 23,93 | 20,48 | 44,41 | 85,88 |
| 1912 | 4,51 | 36,55 | 41,06 | 25,78 | 20,53 | 46,31 | 87,37 |
| France | Souveraineté fiscale centrale | Départements et communes | Total | Souveraineté fiscale centrale | Départements et communes | Total | |
| | Fr. | Fr. | Fr. | Fr. | Fr. | Fr. | Fr. |
| | 1908 | 37,97 | 11,71 | 49,68 | 42,58 | 10,0 | 52,58 |
| 1912 | 47,83 | 12,97 | 60,70 | 47,70 | — ³⁾ | — | — |
| Angleterre | Empire | Communes | Total | Empire | Communes | Total | |
| | Fr. | Fr. | Fr. | Fr. | Fr. | Fr. | Fr. |
| | 1905 | 20,72 | 25,97 | 46,69 | 25,12 | 2,08 | 27,20 |
| 1912/13 | 44,00 | 35,50 | 79,50 | 36,00 | 2,50 | 38,50 | 118,00 |
| Italie | Impôt central | Provinces et communes | Total | Impôt central | Provinces et communes | Total | |
| | Lires | Lires | Lires | Lires | Lires | Lires | Lires |
| | 1906/07 | — | — | 21,55 | — ⁴⁾ | — | 24,45 |
| 1912/13 | 22,46 | 0,81 | 23,27 | — | — | 44,95 | 68,22 |
| Suisse | Confédération | Cantons et communes | Total | Confédération | Cantons et communes | Total | |
| | Fr. | Fr. | Fr. | Fr. | Fr. | Fr. | Fr. |
| | 1900 | — | 24,21 | 24,24 | 14,55 | 9,47 | 24,02 |
| 1913 | — | 37,26 | 37,26 | 21,06 | 10,27 | 32,23 | 69,49 |

¹⁾ Impôts sur la fortune, y compris les impôts sur les affaires, les impôts sur les successions.
²⁾ Impôts de consommation, y compris les droits de douane.
^{3) et 4)} Nous n'avons pu obtenir les chiffres des rendements de l'impôt des départements et des communes.]

rieure. En France et en Italie, l'imposition fiscale de la consommation avait atteint avant la guerre l'extrême limite possible. L'Allemagne, par exemple, a également développé les impôts de consommation dans une proportion extraordinairement forte.

Pendant la guerre, tous les Etats ont cherché à satisfaire l'excédent de leurs besoins par l'élévation des impôts sur la fortune aussi bien que des impôts sur la consommation. Nous citerons comme exemple typique à ce sujet l'Angleterre qui, dès le début de la guerre, en plus de l'élévation de l'impôt sur le revenu, imposa fortement la consommation par d'importantes élévations douanières. Il en est de même en Allemagne; toutefois l'on ne possède pas de données statistiques à ce sujet, attendu que si l'on connaît les rendements des nouvelles mesures fiscales de l'Empire, en revanche on ne connaît pas celles des Etats confédérés et des communes, de telle sorte que l'on ne peut pas déterminer la charge fiscale totale.

A l'encontre de ce qui s'est produit ailleurs, la Suisse a fait face exclusivement par des impôts sur la fortune à l'augmentation de ses besoins financiers et ceci en partie au moyen d'impôts constituant une très lourde charge, comme l'impôt de guerre et l'impôt sur les bénéfices de guerre. Dans la moyenne des années 1916 et 1917, par exemple, la proportion pourrait être donnée ainsi qu'il suit: sur la charge fiscale totale, le 21,21 % est représenté par les impôts de consommation et le 78,76 % par les impôts sur la fortune. Il y a lieu toutefois de prendre en considération le fait que, durant les deux années en question, les rendements des douanes avaient diminué dans une forte mesure et, d'autre part, que l'impôt sur les bénéfices de guerre est porté en ligne de compte dans le calcul.

Ces données doivent indiquer la voie à suivre dans le choix de nouvelles sources de revenus destinées à fournir les ressources nécessaires pour l'assurance sociale. Il ne sera pas possible en fait, d'imposer de nouveau uniquement, pour satisfaire les besoins financiers de la Confédération dans ce domaine, la fortune, à laquelle l'impôt de guerre renouvelé réserve déjà un nouveau sacrifice considérable, auquel s'ajoutera encore dans la suite l'impôt projeté sur les coupons. Et c'est encore la fortune qui sera pour ainsi dire seule mise à contribution pour satisfaire à l'accroissement des besoins financiers des cantons et des communes par suite des presta-

tions incombant à ces derniers en faveur de l'assistance sociale. On imposerait dès lors une charge exagérée à la capacité contributive de la fortune. Cette charge exagérée aurait pour conséquence de détruire graduellement le capital, dont le pays a nécessairement besoin pour sa vie économique et intellectuelle ; au moins la constitution de nouveaux capitaux serait en tous cas empêchée.

Dans la création de nouvelles sources fiscales, il est dès lors absolument nécessaire que nous recourrions aussi aux impôts de consommation, qui frappent la généralité. Si nous nous bornons à imposer des objets de « luxe », ainsi que les désigne la science des finances, c'est-à-dire les objets dont l'homme n'a pas nécessairement besoin pour vivre, on ne peut pas dire que celui qui ne possède pas de fortune supporte de ce fait un lourd sacrifice. Chacun peut, en limitant la consommation de ces articles qui ne lui sont pas indispensables, rendre pour lui le sacrifice aussi minime que possible. Et ce ne serait certainement qu'un avantage pour le bien public que cette limitation se produise dans la consommation de certaines denrées non indispensables, telles que le tabac, mais spécialement telles que les boissons alcooliques. Même si le rendement attendu de l'imposition de ces denrées devait être inférieur qu'importerait-il ? L'Etat n'en subirait pas de préjudice attendu que, d'un autre côté, il aurait à effectuer des prestations moindres dans des buts d'assistance et d'assurance.

Dans un aperçu publié récemment par le « Journal de statistique et Revue économique suisse », M. le Professeur Dr Landmann évalue la dépense annuelle des consommateurs pour toutes les boissons alcooliques, en Suisse, à 120 francs par tête de population ; sur ce chiffre 62 francs se rapportent au vin, 32 à la bière, 18 à l'eau-de-vie et 8 au cidre. Ces chiffres sont un avertissement.

Le grand avantage des impôts sur les denrées non indispensables comparativement aux impôts sur la fortune, avantage qui est d'un poids d'autant plus considérable que sont importantes les sommes qui doivent être produites, se trouve précisément, indépendamment de l'importance minime du montant qui est payé chaque fois, dans le fait que le consommateur s'y soumet volontairement et qu'il éprouve toujours en même temps un plaisir.

Les parties de la population qui combattent les impôts de consommation et qui demandent que les besoins finan-

ciers de l'Etat soient entièrement couverts par des impôts directs sur la fortune et le revenu ne devraient pas oublier que ces derniers impôts sont, pour une bonne partie, transférés, et qu'en fin de compte c'est encore le consommateur qui doit les supporter et qu'alors les parties intéressées de la population les ressentent d'autant plus durement que le transfert ne se limite pas aux objets dont on peut se dispenser mais atteint, sous forme d'augmentation des prix, les objets de consommation les plus nécessaires à la vie.

Un système fiscal établi suivant les principes de la justice et de l'opportunité doit renfermer ces deux catégories d'impôts, impôts de consommation et impôts sur la fortune. Même indépendamment de ces principes, il est conforme à la nature de la démocratie que toutes les classes contribuent à supporter les charges, chacun suivant sa force et sa capacité contributives. Et lorsqu'il s'agit, comme c'est le cas ici, de fournir les ressources à une œuvre d'assistance sociale spécialement en faveur des classes inférieures de la population, dont elle doit éloigner la misère en cas de maladie, de vieillesse, d'invalidité et de perte du soutien de la famille, on peut bien demander de ces parties de la population qu'elles aussi apportent une contribution, dans les limites de leurs forces financières, aux frais immenses de cette œuvre.

Ces frais sont en effet si considérables que l'on ne peut, d'autre part, songer à se procurer la contribution que devra y apporter la Confédération exclusivement par l'introduction de nouveaux impôts de consommation. Là également la fortune devra une fois encore être mise à contribution et prendre à sa charge une part qui, suivant notre conviction, peut-être exigée d'elle sans que l'on ait à craindre cette charge exagérée dont nous avons parlé plus haut. Cette charge peut d'autant plus être exigée d'elle que les classes possédantes ont elles-mêmes un intérêt considérable à l'introduction de l'assurance sociale et que cette dernière les libère directement d'une partie de leurs dépenses.

Pour tirer la conclusion de ces considérations générales qui, sur de nombreux points, peuvent naturellement s'appliquer non seulement aux ressources à fournir à l'assurance sociale mais encore d'une manière générale, à la couverture des besoins financiers de la Confédération et au rétablissement de l'équilibre du budget, nous proposons, pour la création de ressources en vue des contributions de la Confédéra-

tion à l'assurance sociale, l'introduction d'une série d'impôts de consommation, notamment d'impôts sur les denrées non indispensables, tabac et bière, ainsi que d'un impôt sur la fortune, perçu sur les masses successorales, sur les parts héréditaires et sur les donations.

En plus du rendement de ces impôts, la part revenant à la Confédération sur le produit de l'imposition de l'eau-de-vie, par suite de l'extension que l'on se propose du monopole de l'alcool aux eaux-de-vie de fruits, sera utilisé dans le même but de subventionnement de l'assurance sociale. Nous dirons seulement ici, en vue d'être complets, que l'excédent fiscal futur sur les droits de douane frappant les eaux-de-vie déjà monopolisées et les eaux-de-vie de fruits qui le deviendront, excédent évalué à 13.500.000 francs, sera réparti pour les $\frac{2}{5}$ = 8.100.000 francs aux cantons et pour les $\frac{3}{5}$ = 5.400.000 francs à la Confédération, en sorte que, pour la Confédération qui jusqu'ici ne bénéficiait, sur le monopole de l'alcool, que du rendement des droits de douane, il résulterait une recette nouvelle de 5.400.000 francs.

Il paraît naturel que, du moment où l'on a l'intention d'utiliser pour l'assurance sociale le rendement de l'imposition de la bière et où ce rendement sera loin de suffire à couvrir les besoins en vue du but indiqué, on donne également en première ligne, au rendement de l'imposition de l'eau-de-vie, la même destination. Mais d'ailleurs, la question de l'extension du monopole de l'alcool aux eaux-de-vie de fruits ne doit pas être solutionnée ici parce qu'il existe déjà, relativement au droit de la Confédération de légiférer sur la fabrication et sur la vente d'eaux-de-vie, des dispositions constitutionnelles qui n'ont besoin que d'être complétées, mais plus encore parce qu'il y a lieu de régler, en liaison avec l'extension du monopole de l'alcool aux eaux-de-vie de fruits, des questions qui ne rentrent pas dans le cadre du présent projet.

Il nous reste encore à exposer en quelques mots pourquoi notre projet prévoit une imposition de la bière et pas une imposition du vin.

Il ne semblerait pas juste en fait de soumettre à une charge fiscale la bière, qui est devenue une boisson populaire proprement dite puisque non seulement elle est consommée en grande quantité dans les villes, mais quelle a de plus en plus accès dans les campagnes (même dans les contrées viticoles) et de faire de même pour les eaux-de-vie, si

l'on n'imposait pas également une charge au vin. Nous nous en tenons, dans cette question, au point de vue adopté par le Dr Næf dans son ouvrage « Tabakmonopol und Biersteuer, ein Beitrag zur schweizerischen Wirtschafts- und Finanzpolitik », 1903, et qui part de l'idée qu'un impôt sur la bière ne doit entrer en question qu'en liaison avec une imposition de toutes les boissons alcooliques. Dans son ouvrage « Der Schweizerische Weinhandel unter dem Einflusse der gegenwärtigen Wirtschaftspolitik », 1913, édité par Rascher & Cie, à Zurich, l'économiste Dr Charles Schauweker, de Schaffhouse, se place au même point de vue. Il dit : ... « Mais nous devons reconnaître sans autres qu'un impôt sur la bière, pour être équitable et logique, devrait entraîner une imposition de toutes les boissons alcooliques. Les viticulteurs et les marchands de vins — car eux aussi sont favorables à un impôt sur la bière — jouent ainsi avec une arme dangereuse. La flèche protectionniste pourrait revenir sur le tireur ».

Le cidre également devrait, si l'on veut être conséquent, être soumis à l'imposition. Sa consommation a pris pendant la guerre un développement que l'on n'aurait jamais soupçonné, par suite des prix élevés du vin et de la bière et de la diminution de la qualité de la bière. Cette consommation peut être évaluée ainsi qu'il suit :

| | |
|-----------------------|-------------|
| 1880—1884 | 640.000 hl. |
| 1893—1902 | 900.000 » |
| 1903—1912 | 1.100.000 » |
| 1912 1916 | 1.400.000 » |
| 1917 | 2.000.000 » |

On peut se demander si le cidre pourra conserver le terrain gagné ou s'il ne le perdra pas de nouveau en grande partie au profit du vin et de la bière, notamment au profit de cette dernière, lorsque les conditions seront de nouveau devenues normales pour cet article ; nous estimons probable, au moins dans les villes, une diminution de la consommation du cidre. La puissance du développement de cette utile boisson populaire n'était visiblement pas grande avant la guerre, dans les villes du moins.

Si, du point de vue fiscal et aussi du point de vue de la justice, une imposition de toutes les boissons alcooliques, distillées et fermentées, en tant que denrées non indispensables, serait l'idéal, il n'est malheureusement pas possible de réaliser ce programme. Le cidre est principalement une boisson domestique ; le producteur l'utilise dans son propre mé-

nage ; ce n'est qu'en petite partie qu'il parvient sur le marché. Il en résulte que, fiscalement, il ne peut être que très difficilement atteint. Une imposition des appareils qui servent à sa fabrication serait la seule méthode fiscale qui pourrait entrer en question. Une semblable imposition entraînerait, étant donné le grand nombre de producteurs de cidre, des difficultés techniques et des frais considérables. Comme, dans tous les cas, l'impôt ne pourrait être que modéré, si l'on ne veut pas favoriser la consommation du schnaps, il y aurait lieu de s'attendre à voir les frais de perception consommer presque entièrement le produit de l'impôt.

Ce qui vient d'être dit s'applique partiellement aussi à l'imposition du vin. Nous avons dans notre pays une culture de la vigne relativement considérable qui, malheureusement, par suite de diverses circonstances défavorables, qu'il n'y a pas lieu d'examiner ici, diminue continuellement. Cette production indigène qui préfère en général la petite exploitation à travail intensif à la grande exploitation, est difficile à atteindre et à surveiller du point de vue fiscal. Le rendement de la vigne varie énormément d'année en année, de contrée à contrée. Même dans le cours d'une année, les quantités et la valeur des récoltes sont très différentes en un même lieu. Indépendamment de ces facteurs, qui réservent des difficultés techniques à une imposition de la production indigène du vin, les conditions de notre culture indigène de la vigne sont, en outre, telles que, même si l'on tente de protéger dans la mesure du possible cette culture au moyen de l'élévation du droit de douane sur les vins importés, on devra néanmoins s'attendre à ce que l'impôt atteigne non pas le consommateur mais le producteur. Les frais sont incomparablement plus élevés pour la production du vin chez nous que cela n'est le cas dans d'autres pays et même si l'on élève fortement le droit de douane d'importation sur tous les vins étrangers, le vin indigène n'en aura pas moins toujours plus de peine à lutter sur le marché avec le vin étranger. Durant la guerre, la situation de nos vigneron s'est toutefois améliorée dans une mesure considérable par suite de la forte élévation du prix du vin ; mais il est très douteux que cette amélioration soit durable.

Les difficultés de l'imposition s'accroissent du fait que les vins restent souvent en dépôt durant de longues années, pendant lesquelles leur valeur s'accroît considérablement et

qu'ils ne passent pas rapidement du producteur au consommateur. Or, du point de vue technique, c'est le plus près possible du consommateur que les impôts internes de consommation sont perçus de la manière la plus rationnelle.

Il est vrai que, parmi les pays viticoles, plusieurs ont des impôts internes de consommation sur le vin. La France possède un impôt de ce genre, qui frappe également le cidre; mais il y a lieu de remarquer que malgré la production indigène considérable de vins en France et en Algérie, la France n'a pas un excédent d'exportation, mais un excédent d'importation de vin. L'impôt consiste, à part une licence, en un droit de circulation. En plus du vin destiné à l'exportation, tout vin est soumis à l'impôt lors de son expédition. Ou l'impôt est acquitté par l'expéditeur ou il est sursis à l'encaissement jusqu'à l'arrivée du vin auprès du destinataire. L'expédition est effectuée sous contrôle fiscal. Pour leur propre consommation et pour l'usage dans un certain cercle, les vigneronns bénéficient de l'exemption d'impôt. Les taux de l'impôt sont les suivants : le vin paie fr. 1,50 par hectolitre et le cidre fr. 0,80 par hectolitre.

Nous ne pouvons éprouver aucune sympathie pour ce système fiscal; indépendamment de la grande importunité qu'il présente pour le trafic, il exigerait chez nous un appareil administratif considérable et entraînerait d'importantes dépenses de perception.

En Allemagne, pays qui ne possédait jusqu'ici qu'un impôt interne d'Empire sur le vin mousseux, il a été adopté en 1918 une loi d'impôt sur le vin, suivant laquelle le vin, le moût et les boissons analogues au vin, parmi lesquelles rentre aussi le cidre, seraient soumis à un droit du 20 pour cent de la valeur, droit revenant à la caisse de l'Empire. Est tenu au paiement de l'impôt celui qui vend du vin à un consommateur, en outre celui qui, dans son propre ménage ou dans sa propre entreprise, livre au consommateur du vin non imposé et celui qui fait venir du vin de l'étranger pour le consommer lui-même. Avec ce système également, l'appareil qu'exigent la taxation et le contrôle fiscal est très compliqué. Sont, entre autres, exemptés de l'impôt les vins suivants :

- 1^o le vin pressuré par le producteur lui-même en vue de l'utiliser dans son propre ménage ;
- 2^o le vin qui est exporté sous la surveillance du fisc ;

3° le vin destiné à la fabrication de vin mousseux, de vinaigre et d'eau-de-vie ;

4° le vin qui est utilisé en vue d'enquêtes officielles et dans des buts scientifiques.

Le rendement net total de l'impôt est évalué à 103,528 millions de marks, ce qui fait environ 1½ mark par tête de population. La France a obtenu en 1913 une recette de 66 millions en chiffre rond, ce qui fait approximativement 2 francs par tête de population. L'Italie a l'intention d'introduire un impôt élevé sur le vin, dont elle attend des ressources considérables.

L'Alsace-Lorraine, Baden et le Wurtemberg possèdent des impôts sur le vin qui correspondent approximativement à ce qu'était autrefois chez nous l'Ohmgeld, auquel nous ne voulons certainement pas revenir.

Suivant l'annuaire statistique suisse, la production indigène de vin et l'excédent de l'importation de vin sur l'exportation s'élevaient

| | Production indigène du vin | Excédent de l'importation] |
|---------------|----------------------------|----------------------------|
| en 1907 . . . | à 681.703 hl | 1.251.069 hl |
| » 1908 . . . | » 925.169 » | 1.418.304 » |
| » 1909 . . . | » 408.635 » | 1.536.920 » |
| » 1910 . . . | » 243.582 » | 1.692.702 » |
| » 1911 . . . | » 749.032 » | 1.374.366 » |
| » 1912 . . . | » 658.898 » | 1.460.994 » |
| » 1913 . . . | » 181.197 » | 1.670.902 » |
| » 1914 . . . | » 368.085 » | 263.671 » |
| » 1915 . . . | » 666.333 » | 1.063.052 » |
| » 1916 . . . | » 331.474 » | 796.364 » |

Ceci fait une moyenne annuelle de 520.000 hl en chiffre rond ; il y a lieu d'y ajouter encore la production de piquettes, qui s'élève à environ 200.000 hl annuellement.

L'importation de vins en bouteilles et de vins en tonneaux a atteint en moyenne, dans les années 1907 à 1916 1.252.800 hl.

La production indigène de vin s'élève à la moitié environ de l'importation ; sans les piquettes, la proportion serait 2 : 5.

Etant donnée cette proportion qui, par suite de la diminution de la culture indigène de la vigne, se déplace toujours plus en faveur de l'importation, ainsi que les facteurs, énumérés ci-haut, qui s'opposent à un impôt interne de con-

sommatation sur le vin en Suisse, nous estimons que c'est sous la forme du droit de douane que le vin sera imposé de la manière la plus rationnelle et la plus productive. Le droit de douane actuel sur le vin, qui s'élève à 25 francs par q pour le vin en bouteilles et à 8 francs par q pour le vin en tonneaux est trop bas pour le tarif d'usage ; il pourra supporter une élévation très considérable étant donné qu'il s'applique à une denrée qui n'est absolument pas nécessaire à la vie.

Nous estimons que ces taux douaniers peuvent et doivent être élevés de telle sorte que le droit sur les vins en bouteilles s'élève à 50 francs par q et le droit sur le vin en tonneaux à 15 francs par q. Nous arriverions ainsi à une imposition du 20,³³ % de la valeur moyenne pour les vins en bouteilles et de 19,³⁵ % de la valeur moyenne pour les vins en tonneaux, c'est-à-dire à la même imposition du 20 % en chiffre rond de la valeur, telle que la prévoit, pour l'impôt interne de consommation seul, sans le droit de douane, la nouvelle loi d'impôt sur le vin en Allemagne. La valeur moyenne admise pour le vin en bouteilles est de 246 francs par q et, pour le vin en tonneaux, de 62 francs par q. Les taux douaniers actuels représentent une imposition du 10,¹⁶, respectivement 12,⁹ % de la valeur si l'on se base sur les prix du vin immédiatement avant la guerre. Avec les prix élevés actuels, la proportion en pour cent est de beaucoup inférieure. Il y a lieu de remarquer en outre qu'à l'heure actuelle le tarif général prévoit déjà pour le vin en tonneaux un taux de 20 francs et pour le vin en bouteilles un taux de 35 francs.

Toutefois, ainsi qu'on le sait, le droit de douane sur le vin constitue un élément principal de lutte dans les négociations relatives aux traités de commerce. Relativement à ces derniers, nous ne savons encore pas dans quels sens ils seront conclus, si c'est dans celui du libre-échange ou dans celui du protectionnisme ; ce sera très probablement dans ce dernier sens. Indépendamment de ce point, nous ignorons notamment si les pays qui nous fournissent de vin ne répondraient pas à l'élévation considérable de notre droit de douane sur l'importation du vin, telle que nous nous la proposons, par des élévations de droits sur des articles de notre industrie d'exportation, élévations qui pourraient être dangereuses pour cette dernière, de telle sorte que nous nous verrions forcés pour ce motif de diminuer notre droit sur le vin.

Mais nous espérons cependant pouvoir atteindre, pour le tarif d'usage, les taux douaniers indiqués ci-dessus, grâce auxquels le vin procurerait à la Confédération environ 10 millions de francs de plus par an, même en tenant compte d'une certaine diminution de l'importation. L'imposition du vin, absolument justifiée en soi, doit dès lors être adoptée ; toutefois elle doit s'effectuer par voie d'élévation du droit de douane, avec exemption de la production indigène, système qui répond le mieux aux conditions dans lesquelles nous nous trouvons. L'augmentation de rendement du droit serait utilisé, comme toutes les recettes douanières, pour les besoins généraux de l'administration.

On aurait pu se demander si on n'aurait pas pu prévoir, au moins pour les vins de luxe, un impôt interne de consommation, tel qu'il a été introduit à différents endroits à l'étranger. Il pourrait s'agir ici tout d'abord des « vins mousseux », mais il serait possible également de songer à un impôt sur tous les vins en bouteilles. En 1908 existait en Allemagne le projet d'un impôt de ce genre sur le vin en bouteilles, mais il fut écarté par le Reichstag.

Après mûre réflexion, nous avons renoncé à songer à un impôt sur les vins mousseux ou sur les vins en bouteilles. En ce qui concerne tout d'abord ce dernier impôt il faut considérer qu'il entraînerait de grandes difficultés. Tout d'abord, des vins qui ne sont relativement pas chers tant qu'ils sont jeunes, se transforment en vins de valeur et en vins chers après un dépôt de plusieurs années. Comment devrait-on les atteindre ? En outre, chez nous, il ne serait également pas possible d'établir d'une manière générale la différence entre vins ouverts et vins en bouteilles et de soumettre ces derniers à une charge fiscale spéciale, attendu que certains vins de notre production indigène, qui ne sont nullement des vins chers, comme, par exemple, les vins de Neuchâtel — en partie aussi les vins du Tessin — ne sont livrés qu'en bouteilles. En ce qui concerne les vins mousseux, leur consommation en Suisse n'est pas assez grande pour qu'une imposition spéciale de ces vins seuls puisse être considérée comme rationnelle. Nous ne connaissons pas d'une manière certaine les chiffres de la consommation suisse de champagne, mais nous croyons pouvoir admettre que, même avec des taux relativement élevés, le rendement d'un impôt sur les vins mousseux n'atteindrait pas en Suisse un million de francs. En Allemagne, cet impôt

a rapporté en 1913 10 millions de marks en chiffre rond, ce qui, au prorata de notre population, ne ferait qu'un demi-million de francs en chiffre rond.

4 Les différentes mesures fiscales de notre projet.

Relativement aux impôts proposés par nous sur le tabac et la bière, ainsi que sur les masses successorales, les parts héréditaires et les donations, nous nous permettrons de faire sur chacune de ces contributions les observations ci-après, tout en déclarant préalablement qu'il ne peut s'agir naturellement que d'examiner la question quant à son principe tandis que le côté technique des différents projets d'impôts et tous les autres détails seront à discuter dans les messages relatifs aux lois d'exécution concernant ces impôts. A l'heure actuelle, la seule question qui doit être discutée est celle de savoir si le droit doit être donné ou non à la Confédération de légiférer sur les objets indiqués.

Nous voudrions également faire observer au préalable, dans la même mesure pour les deux impôts projetés sur le tabac et la bière, que nous proposons d'octroyer à la Confédération non seulement le droit d'imposer ces différents objets mais de lui accorder d'une manière générale la compétence de légiférer dans la mesure la plus étendue sur chacun des différents objets en question, ainsi que cela a été le cas en son temps pour les eaux-de-vie, relativement auxquelles l'article 32^{bis} de la Constitution stipule à son premier paragraphe, posant le principe : « La Confédération a le droit de décréter, par voie législative, des prescriptions sur la fabrication et la vente des boissons distillées ». On comprendrait d'emblée que ce texte renfermait également le droit pour la Confédération d'imposer les boissons distillées. Ce que l'article prévoit ensuite au point de vue fiscal n'a pas une importance de principe mais règle seulement des points de détail.

La délimitation du droit de législation de la Confédération dans cette nouvelle forme est nécessaire si l'on veut organiser l'imposition d'une manière efficace. En effet, pour atteindre ce but, on pourra être obligé, suivant les circonstances, de faire dépendre la production, la fabrication, la vente, etc. de l'octroi d'une concession officielle, de les réduire (contingenter) ou de les interdire totalement.

Passons maintenant aux projets d'impôts qui font l'objet du présent message :

A. L'imposition du tabac.

Sur ce point, nous pouvons nous exprimer brièvement attendu que la question de l'imposition du tabac a occupé vos Conseils d'une manière approfondie dans les deux dernières années et a obtenu en principe votre approbation. Nous vous avons soumis la question par notre message du 2 mars 1917 et par le projet d'arrêté fédéral y relatif, qui prévoyait l'introduction du monopole du tabac en ce sens, qu'à côté de la pure régie d'Etat, la création d'une organisation économique mixte (société anonyme avec participation de l'Etat) pourrait aussi entrer en question. Nous n'avons pas besoin d'insister sur le fait que, du point de vue fiscal, le monopole du tabac est de beaucoup la plus productive des méthodes d'imposition du tabac ; chacun sait cela ; quant à nous également, notre opinion à ce sujet n'a pas changé. Disons seulement en passant que, durant la guerre, la France et l'Italie, par exemple, ont été en mesure d'élever dans de gigantesques proportions le rendement du monopole du tabac, bien qu'il leur ait été temporairement très difficile de se procurer la matière brute. Ainsi, en l'année 1917, le tabac a rapporté à l'Etat français une recette nette de près d'un milliard de francs (945.982.000), et à l'Etat italien une recette nette de 673.000.000 de francs. Ces derniers temps, la France a encore élevé du 40 % le prix des produits manufacturés de tabac. Même si l'on ne doit pas compter réaliser chez nous dans un avenir plus ou moins rapproché une recette aussi élevée proportionnellement au chiffre de la population (elle devrait atteindre pour cela près de 100 millions), ces chiffres n'en présentent pas moins une preuve éloquente du caractère très productif, au point de vue financier, du monopole, qui est fiscalement supérieur à toute autre forme d'imposition du tabac notamment parce que, tout en produisant le même rendement que l'impôt, il est une charge beaucoup moindre pour le consommateur.

Toutefois, après que la discussion de notre projet, en mars 1917, au sein de la commission du Conseil national, auquel appartenait la priorité dans cette affaire, nous eût démontré en toute évidence qu'il n'existerait guère dans les Conseils aussi bien que dans le peuple une majorité en fa-

veur du monopole, nous avons cru que dans l'intérêt de la création la plus rapide possible des sources de revenus dont le besoin est si pressant, il ne fallait pas nous en tenir plus longtemps à l'idée du monopole. Nous avons expressément déclaré y renoncer. Ensuite, après que l'on eut renoncé à demander la présentation d'un nouveau rapport du Conseil fédéral, la discussion de notre projet fut continuée sur cette base que le droit d'imposer le tabac, à l'exclusion du monopole, doit être conféré à la Confédération. Les deux Conseils se sont déclarés d'accord en principe pour que cette compétence fiscale soit transférée à la Confédération et il n'existe plus qu'une petite divergence relativement à l'utilisation du rendement. Les deux Conseils sont également d'accord en principe pour que le rendement de l'imposition fiscale du tabac soit versé à l'assurance invalidité, vieillesse et des survivants; le Conseil national s'est simplement déclaré d'accord, dans sa dernière session, avec une proposition suivant laquelle, aussi longtemps que cette assurance ne sera pas introduite, une partie du rendement devra être utilisée à la lutte contre la tuberculose. Le Conseil des États a encore à prendre position relativement à cette modification.

Les faits que nous venons d'exposer nous dispensent de présenter ici des considérations relatives à l'opportunité de l'imposition du tabac et au côté matériel de la question. Du côté formel, l'affaire en est au point que le projet actuel remplace, respectivement annule, le projet du 2 mars 1917 relatif à l'imposition du tabac. En ce qui concerne la forme sous laquelle ce dernier projet est sorti des délibérations du Parlement, il ne s'est produit qu'une seule modification : la compétence de la Confédération doit s'étendre non seulement à la perception d'impôts sur le tabac brut et sur les produits du tabac, mais encore à la production, à l'importation, à la vente et à l'imposition du tabac et des produits de tabac. Nous avons déjà apporté la justification de ce nouveau texte. Toutefois, notre nouveau projet ne dit rien non plus de l'utilisation provisoire d'une partie du rendement de l'imposition du tabac en faveur de la lutte contre la tuberculose, ainsi que l'a décidé le Conseil national. Nous avons laissé cette disposition de côté, car elle nous paraît ne pas convenir au cadre de notre projet. Après l'introduction de la nouvelle assurance, la lutte contre la tuberculose sera d'ailleurs une de ses tâches pro-

tectrices les plus importantes et les ressources pour l'assurance auront également à servir dans ce but.

Le rendement financier annuel d'un impôt supportable sur le tabac a été évalué à 15 millions de francs approximativement par l'expert du département des finances, M. le Prof. Dr Milliet, qui, tout d'abord en collaboration avec M. le Conseiller national Dr A. Frey, présenta un préavis sur le monopole du tabac puis, lorsque le monopole eût été abandonné, élabora un préavis relatif à l'imposition sous la forme de la banderole. Mais nous croyons que ce résultat, étant donné le fait que la consommation a plutôt augmenté dans ces dernières années malgré l'élévation considérable des prix, peut être porté sans hésitation à 18 millions de francs dans le compte, ce qui ferait 5 francs en chiffre rond par tête de population. Cette évaluation se justifie pleinement si l'on se représente les recettes qu'ont réalisées d'autres pays qui ne possèdent pas le monopole. Ainsi, la charge s'est élevée

en Allemagne, en 1913, à fr. 3,60 par tête de population;
 en Angleterre, en 1913, à fr. 10,10 par tête de population;
 aux Etats-Unis d'Amérique, en 1913, à fr. 4,15 par tête de population.

En Allemagne, la charge fiscale sera devenue beaucoup plus forte par suite de l'élévation des taux fiscaux ; il n'a pas été possible jusqu'ici de se procurer des données statistiques ; toutefois, on pouvait lire récemment dans un journal allemand qu'en 1917 l'impôt sur les cigarettes a rapporté à lui seul 402 millions de francs. En Angleterre aussi, le rendement a sensiblement augmenté. Il s'élevait en 1917 à fr. 13,40 par tête de population.

Nous comptons dès lors sur un rendement de 18 millions de francs que doit nous procurer au début le tabac, la plus productive, au point de vue fiscal, des denrées non indispensables.

B. L'imposition de la bière.

La Suisse est le seul pays qui, avec une consommation importante de bière, ne perçoive pas d'impôt sur cette boisson. Par cette simple constatation on a déjà dit beaucoup et presque tout pour justifier un impôt suisse sur la bière. En effet, c'est en vain que l'on chercherait des motifs pour éta-

blir que précisément en Suisse un impôt de ce genre ne serait pas indiqué. A la question de savoir pourquoi on n'a pas déjà introduit plus tôt cet impôt chez nous, on ne peut que répondre comme on l'a fait pour l'impôt sur le tabac, que la cause en est dans le système suivant lequel la Confédération devait se procurer les ressources à elle nécessaires au moyen de l'exploitation unilatérale des douanes et suivant lequel les cantons et communes ne devaient recourir, pour satisfaire leurs besoins financiers, pour ainsi dire qu'exclusivement aux impôts directs sur la fortune et le revenu. Il faut reconnaître, il est vrai, en ce qui concerne les cantons et les communes, que les impôts de consommation et les impôts sur le luxe ne peuvent être perçus d'une manière rationnelle et efficace que sur un territoire uniforme et étendu. Certains cantons avaient autrefois des impôts de consommation précisément sur la bière et le vin, par exemple, mais ils durent renoncer à continuer à les prélever par suite de la législation fédérale. La Confédération, de son côté, a toujours conservé ces impôts comme réserves.

Toutefois, l'idée de l'introduction d'un impôt fédéral sur la bière n'est pas nouvelle; mais chaque fois qu'elle a été soulevée, elle a bientôt été de nouveau abandonnée sans se transformer en un projet ferme.

En l'année 1899, lorsque l'introduction de l'assurance-maladie et accidents était en question et qu'à cette occasion on recherchait de nouvelles sources de revenus pour la Confédération, on proposa également un impôt fédéral sur la brasserie, avec un droit de douane supplémentaire correspondant. Cette idée fut exprimée d'une manière précise dans la requête dûment motivée, que la Ligue suisse des paysans adressa au Conseil fédéral le 6 mars 1899. Après avoir demandé un rapport d'expertise à M. le Prof. Dr Milliet et après avoir examiné la question d'une manière approfondie, le Conseil fédéral aboutit à cette époque à la conclusion qu'il y avait lieu de prendre position contre le projet. Il motiva sa manière de voir dans son message à l'Assemblée fédérale du 26 mai 1899 (*Feuille fédérale* 1899, III, p. 433), concernant la situation financière de la Confédération, dans lequel il proposait, pour se procurer les ressources en vue des projets d'assurance, comme nouvelle recette spéciale, indépendante du reste du ménage de l'Etat, l'introduction du monopole du tabac. L'imposition de la bière et celle du tabac étaient alors en concurrence; on ne considérait comme

nécessaire qu'une seule de ces contributions et on donnait la préférence au monopole du tabac parcequ'on en attendait un rendement considérablement plus élevé. A l'heure actuelle nous avons besoin de ces deux impôts.

Dans son étude déjà citée, le Dr Edouard Næf, à Zurich, s'est occupé d'une manière approfondie de l'impôt sur la bière. Il concluait au rejet de cet impôt et recommandait le monopole du tabac pour satisfaire aux besoins de l'assurance maladie et accidents. L'impôt sur la bière, déclarait-il, pourrait être admis en liaison avec une imposition de toutes les boissons alcooliques. Adopté à lui seul, cet impôt serait, dans la situation actuelle, en contradiction avec les intentions de notre législation sur l'alcool.

L'impôt sur la bière n'a occupé de nouveau les autorités qu'après le déchaînement de la guerre mondiale qui, à l'heure actuelle, se trouve enfin près de son terme, alors que la forte augmentation des dépenses de la Confédération par suite de l'occupation des frontières fit paraître pressante la création de nouvelles sources de revenus. Cet impôt figurait dans le programme financier que le département fédéral des finances soumit au mois d'octobre 1916, avec notre approbation, à une assemblée de 36 hommes de confiance appartenant à tous les partis politiques et aux quatre grandes associations économiques du pays. Cette assemblée qui recommanda comme premières mesures en vue d'assainir les finances de la Confédération l'introduction du monopole du tabac ainsi que de droits de timbre, l'extension de la législation fédérale à toutes les eaux-de-vie et la réforme de la taxe d'exemption du service militaire, déclara, en ce qui concerne l'impôt sur la bière, que la discussion de cette question, comme aussi de celle d'un second impôt de guerre, devait être renvoyée à une époque ultérieure et devait être reprise pour le cas seulement où le besoin absolu s'en ferait sentir. En ce qui concerne le second impôt de guerre, cette dernière condition s'est déjà produite antérieurement et le peuple suisse a donné à une grande majorité, dans la votation du 4 mai de la présente année, son adhésion à un nouvel impôt de guerre extraordinaire en vue de couvrir le capital dépensé pour la mobilisation des troupes. Le besoin de l'impôt sur la bière se fait sentir aujourd'hui, où il s'agit de procurer à bref délai au peuple le bienfait de l'assurance invalidité, vieillesse et de survivants.

L'assemblée d'hommes de confiance de Lucerne eut sous les yeux un nouveau préavis du professeur Dr Milliet rela-

tif à l'imposition de la consommation de la bière sous forme d'impôt sur le malt, préavis que le département fédéral des finances s'était fait soumettre en mai 1916.

La bière est, comme le tabac, une denrée non indispensable, et comme telle, elle est propre à faire l'objet d'un impôt, bien que ce ne soit peut-être pas tout à fait dans la même mesure que le tabac que nous considérons, ainsi que l'avons déjà dit, comme la denrée non indispensable la plus productive au point de vue fiscal.

La grande consommation de bière en Suisse garantit, si l'on choisit judicieusement le système fiscal et les taux, une certaine productivité de l'impôt.

Dans notre pays, aucune époque n'a vu une production aussi intense et un usage aussi développé de la bière que l'époque actuelle. La bière a longtemps été considérée comme une pure boisson de luxe. Sa qualité laissait assez fréquemment à désirer; elle était en particulier peu stable. Vers le milieu du 19^e siècle, le renchérissement et la falsification du vin commencèrent à favoriser la bière. Le besoin était satisfait à cette époque, dans une grande mesure, par les brasseries de Bavière qui se développaient puissamment. Mais l'augmentation de la population de nos villes et de nos centres industriels et l'accroissement du bien-être du peuple formèrent bientôt la base pour la création de notre industrie suisse de la bière, tout d'abord de nombreuses petites et moyennes entreprises et, ensuite, d'une puissante grosse industrie. L'introduction de méthodes scientifiques de brasserie, l'utilisation de moyens artificiels de frigorisation, bref, l'adoption de toutes les ressources de la technique moderne permirent à la brasserie, en Suisse comme ailleurs, de se développer rapidement et dans une mesure considérable. Comme ailleurs, cette industrie se caractérise chez nous par la concentration continuelle de l'exploitation, c'est-à-dire par une diminution incessante du nombre des entreprises et par un déplacement ininterrompu de la production vers la grosse exploitation. Les chiffres suivants donnent un aperçu de la situation :

| Année | Nombre des brasseries | Hectolitres de bière produits |
|-------|-----------------------|-------------------------------|
| 1840 | 30 | 50.000 |
| 1883 | 423 | 996.000 |
| 1907 | 161 | 2.100.000 |
| 1913 | 137 | 2.996.000 |

Si l'on ajoute encore à ces chiffres l'excédent de l'importation sur l'exportation, par 100.000 hl. en chiffre rond, on arrive pour 1913 à une consommation de bière de 86 litres environ par tête de population, ce qui correspond à une dépense de 34 francs en chiffre rond.

Dans les dix années 1904 à 1913, la production s'est élevée en moyenne, suivant l'Annuaire statistique suisse, à 2.547.118 hl.; le maximum a été atteint en l'année 1911, avec 3.002.907 hl. La proportion entre l'importation et la production indigène est approximativement 1 à 20; le 1% environ de la quantité produite est exporté. Les $\frac{5}{100}$ environ de la bière importée proviennent de Bavière et $\frac{1}{10}$ environ d'Autriche.

L'augmentation de la production s'est quelque peu ralentie déjà dans les dernières années avant la guerre. Nous baserons nos calculs fiscaux sur la production moyenne de la période 1909 à 1913, qui s'est élevée en chiffre rond à 2.765.000 hl. Les conditions de ces cinq années étaient telles pour la production de la bière qu'elles peuvent être considérées comme ayant produit une moyenne normale.

Durant la guerre, la production a très fortement diminué et l'industrie suisse de la brasserie a eu à traverser une grave crise. Un expert de l'industrie de la bière a écrit récemment ce qui suit à ce sujet dans la « Neue Zürcher Zeitung » :

« Le manque de matières premières a forcé les brasseries suisses à produire des bières toujours plus faibles et les prix élevés des quantités relativement minimes que l'on pouvait se procurer, ainsi que l'augmentation de tous les frais de production, ont contraint en outre les brasseurs à effectuer une élévation importante des prix de vente. Le résultat de ces mesures fut une énorme diminution de la consommation. En l'exercice 1917/18, la vente totale de toutes les brasseries suisses ne s'éleva plus qu'à 790.789 hl, c'est-à-dire qu'elle n'était plus qu'un quart environ de ce qu'elle était avant la guerre. Toute une série de brasseries durent, par suite du manque complet de matières premières, suspendre la production de la bière et demander à d'autres brasseries ce dont elles avaient besoin. A l'heure actuelle, il n'y a plus que 80 brasseries en exploitation alors qu'au début de la guerre il y en avait encore 103; près d'un quart des brasseries ont donc suspendu leur exploitation depuis le début de la guerre. » L'article fait observer ensuite qu'aux difficultés

relatives à l'acquisition de matières premières et aux prix élevés du charbon il y a lieu d'ajouter encore les mouvements des ouvriers brasseurs en vue d'obtenir des augmentations de salaires. L'auteur cite également le danger qui menace l'industrie de la brasserie par suite du mouvement abstinent et il termine par cette phrase quelque peu sombre : « D'autre part, le mouvement en faveur d'un impôt fédéral sur la bière, qui équivaldrait à un nouveau renchérissement de la bière au profit d'autres boissons, beaucoup plus dangereuses, a un effet singulier mais dans une certaine mesure rassurant pour les brasseurs » (l'auteur pense évidemment ici au mouvement prohibitionniste).

Relativement à ces déclarations qui, autant que nous avons pu les vérifier, sont exactes, il y a lieu d'observer que l'on peut admettre que l'industrie de la bière, qui est en général établie sur des bases solides et qui dispose de capitaux considérables, surmontera la crise actuelle. Quoi qu'il en soit, la situation difficile en laquelle se trouve aujourd'hui cette industrie, si tant est que l'on puisse même parler d'une situation difficile, ne peut pas constituer un motif contre l'introduction de l'impôt sur la bière, attendu que cet impôt est prévu comme impôt de consommation et qu'il a dès lors pour condition que ce soit le consommateur qui le paie. Les brasseurs, unis avec leurs acheteurs directs, les aubergistes et les intermédiaires, réussiront bien, étant la partie économiquement la plus forte, à transférer l'impôt au consommateur, la partie économiquement la plus faible, ceci à l'encontre de l'opinion contraire exprimée autrefois, alors que les conditions étaient, il est vrai, différentes de ce qu'elles sont aujourd'hui. Le transfert ne doit pas nécessairement s'effectuer sous forme d'augmentation des prix et nous ne pensons ici pas tant à l'utilisation de surrogats qu'à d'autres économies dans les frais de production. En ce qui concerne l'utilisation des surrogats nous avons, il est vrai, la protection des articles 214 et 217 de l'ordonnance d'exécution de la loi fédérale sur le commerce des denrées alimentaires, qui prescrivent que sous le nom de bière on ne doit mettre dans le commerce qu'une boisson obtenue exclusivement par le brassage et la fermentation alcoolique d'un mélange de malt d'orge, de houblon, de levure et d'eau et fabriquée avec un moût à 12 % au moins (durant la guerre, ce pour-cent a été abaissé successivement jusqu'au 4 %). Des matières premières comme le riz, le maïs, etc. peuvent être utilisées; toutefois la bière qui en est fabriquée doit être désignée

d'une manière claire comme bière de riz, bière de maïs, etc. La situation effective existant chez nous en temps normal correspond presque à une interdiction des surrogats par le fait que l'association suisse des brasseurs a, en l'année 1900 déjà, édicté une semblable défense pour ses membres. Lors de la promulgation de la loi d'exécution de la disposition constitutionnelle concernant l'impôt sur la bière, on pourra examiner la question de savoir si l'on ne pourrait pas néanmoins inscrire encore dans la loi une interdiction formelle des surrogats, telle qu'elle existe dans maints Etats étrangers.

Si le consommateur aura, dès lors, à supporter l'impôt sur la bière (et à ce sujet il faut considérer encore que si les montants doivent être arrondis, notamment chez nous, qui ne sommes pas habitués à compter avec des fractions de 5 centimes, l'élévation des prix sera, suivant les circonstances, plus forte lors du transfert qu'elle ne devrait l'être en vertu de l'impôt), il sera nécessaire néanmoins de tenir compte, lors de la fixation du taux d'impôt, des intérêts de l'industrie de la brasserie aussi bien que des intérêts des aubergistes. Un renchérissement trop considérable de la bière n'aurait pas seulement pour conséquence de nuire à ces industries qui, en partie, ne travaillaient déjà pas jusqu'ici avec un revenu par trop considérable, mais elle déplacerait en outre le rapport avec le prix des eaux-de-vie dans une mesure telle que la masse des consommateurs s'adonnerait de nouveau davantage à ces dernières, ce qui serait également déplorable du point de vue de l'hygiène et du point de vue de l'économie publique et porterait préjudice à l'Etat dans la tâche qu'il s'est imposée depuis longtemps et pour laquelle la constitution vient même à son aide : la limitation de l'usage de l'eau-de-vie.

En cas d'introduction d'un impôt sur la bière en Suisse, l'industrie de la bière devra être protégée contre la concurrence étrangère au moyen de l'élévation des droits de douane.

Pour la perception de l'impôt sur la bière, il existe différents systèmes ; cette perception peut se rattacher :

- 1° au volume de certains appareils en usage dans la brasserie;
- 2° aux matières premières, orge, malt, houblon, surrogats;
- 3° à la bière achevée ou aux mouûts de bière.

La méthode indiquée sous chiffre 1, et suivant laquelle l'impôt est gradué d'après la contenance de la chaudière, de la cuve ou des appareils n'existe plus actuellement que dans les Pays-Bas, d'une manière facultative, à côté de l'impôt sur le malt concassé. Elle était aussi appliquée dans les deux cantons suisses de Bâle-Ville et des Grisons qui, avant la suppression de l'Ohmgeld, avaient des impôts sur la bière.

La méthode d'imposition la plus simple et qui dérange le moins le brasseur dans son exploitation est l'imposition de la bière elle-même, qui rentre dans la troisième catégorie, à savoir l'impôt sur les produits fabriqués. On la trouve avant tout aux États-Unis d'Amérique, puis au Canada, en Roumanie, en Serbie et dans d'autres États. En Allemagne également, un projet de loi concernant un nouvel impôt sur la bière vise à atteindre le produit fabriqué. Toutefois, même l'impôt sur le produit fabriqué ne peut pas être considéré comme étant à l'abri de toute critique du point de vue fiscal.

À côté de ces systèmes se trouvent encore des impôts sur le produit non achevé, des impôts sur le moût, qui ne sont pas seulement très ennuyeux pour l'industrie, mais qui, en outre, sont extraordinairement coûteux pour l'État lui-même. Ils existent à l'heure actuelle en France, en Autriche-Hongrie, en Italie, en Grande-Bretagne.

En ce qui concerne la seconde catégorie d'impôt, l'impôt sur la matière première, seule l'imposition du malt peut entrer en question dans les conditions de notre pays. Cette imposition du malt, particulièrement sous forme d'impôt sur le maltage, garantit d'une part à l'État, du point de vue fiscal, une sûreté relativement grande et, en même temps, elle n'exige qu'un contrôle simple et qui n'est, dès lors, pas spécialement coûteux. Elle est, en outre, relativement favorable pour le brasseur; elle lui permet d'utiliser les progrès de la technique dans tous les domaines et de se mouvoir avec une grande liberté dans son exploitation. Elle exerce en outre une influence éducatrice dans le sens de l'utilisation exclusive de bonnes matières premières.

Cette méthode d'imposition, qui est appliquée entre autres en Bavière et dans le grand-duché de Bade (en ce qui concerne la production de la bière, ce dernier État se trouve dans des conditions analogues aux nôtres) est celle qui, en l'année 1899, a été proposée par l'expert du département fédéral des finances, M. le professeur Dr Milliet, et qui, au-

jourd'hui également, est de nouveau proposée par lui, d'entente avec les brasseurs, qui donnent la préférence à ce système. La ligue des paysans s'est également prononcée en faveur de l'impôt sur le malt, il y a 17 ans déjà. La littérature contemporaine relative à l'imposition de la bière confirme que l'impôt sur le malt, à savoir l'imposition suivant la quantité de la matière première utilisée dans la fabrication de la bière, paraît être, pour le moment, le meilleur système de l'imposition de la bière.

La situation précaire actuelle de l'industrie de la brasserie ainsi que la situation économique dans laquelle se trouve la grande masse des consommateurs de bière, par suite de la guerre et du renchérissement de la vie qui en a été la conséquence, rendent nécessaire qu'au début l'imposition de la bière reste dans des limites modérées. Cette boisson populaire ayant déjà fortement renchéri sans cela par suite de la guerre, pendant qu'en même temps la qualité s'amointrissait, une élévation de prix trop considérable comme conséquence du nouvel impôt frapperait d'une manière trop dure d'abord l'industrie de la bière par suite de la diminution de consommation, ensuite le consommateur par suite du renchérissement.

A l'étranger, nous trouvons les taux d'impôt suivants par hectolitre, en francs :

| | |
|--|---------------|
| Italie | 14, 75 |
| Grande-Bretagne | 6, 85 |
| Alsace-Lorraine | 4, 10 à 6, 40 |
| Bade | 4, 10 à 6, 10 |
| Autriche-Hongrie | 5, 60 |
| Impôts sur la brasserie dans les Etats de l'Allemagne du Nord | 3, 75 à 5, 50 |
| Bavière | 4, 10 à 5, 50 |
| Wurtemberg | 3, 60 à 5, 50 |
| Etats-Unis d'Amérique | 4, 45 |
| Suède | 5, 25 à 7, 25 |
| Belgique | 2, 20 |
| Hollande | 1, 75 |

Nous estimons que chez nous on devrait commencer avec une imposition moyenne qui ne serait pas supérieure à fr. 3, 60 par hectolitre, ce qui, avec la production moyenne de la période 1909/13, fixée à 2.765.000 hectolitres en chiffre rond et, en admettant une diminution d'un sixième dans la production, donnerait à la Confédération, après déduction

des frais de perception, évalués au 9 %, une recette nette de 8 millions de francs en chiffre rond. Le litre de bière renchérrait dès lors de 3, centimes par suite de l'impôt, ce qui, même dans les circonstances actuelles, ne peut pas être considéré comme une charge exagérée.

Ainsi que nous l'avons dit, nous avons tenu compte dans le calcul ci-haut d'une diminution d'un sixième dans la production et nous avons admis que 100 kg de malt peuvent produire 512% litres de bière achevée et prête à la vente. Le taux de l'impôt est gradué suivant la quantité consommée et s'élève de 15 à 27 francs par quintal métrique de malt. Avec le taux minimum de 15 francs, il est perçu fr. 2,92 par hectolitre de bière et avec le taux maximum de 27 francs, il est perçu fr. 5,27 par hectolitre. Le taux moyen de 18 francs correspond à l'imposition moyenne de l'hectolitre, par fr. 3,60 en chiffre rond, dont nous avons parlé plus haut.

Dans le grand-duché de Bade, l'impôt s'élève, suivant les nouveaux taux appliqués depuis le 1^{er} février 1910, par 100 kg de malt non moulu imposable dans une brasserie durant une année civile :

- 1^o pour les premiers 250 q, à 15 Mk;
- 2^o » » 1250 q suivants, à Mk 17,50;
- 3^o » » 1500 q suivants, à 20 Mk;
- 4^o » » 2000 q suivants, à 21 Mk;
- 5^o » » pour le reste, à 22 Mk.

Il y a, dans la théorie et dans la pratique, litige quant à la question de savoir si l'impôt sur le malt de brasserie doit être progressif : Nous considérons comme un postulat de la justice répartitive de soumettre la grosse exploitation, économiquement plus forte, à une prestation fiscale plus élevée. Les petites entreprises de l'industrie de la brasserie auront sans cela encore suffisamment de peine à résister à la gigantesque marche vers la concentration qui s'est produite, chez nous comme ailleurs, dans les dernières dizaines d'années.

En ce qui concerne le droit de douane sur la bière, il devrait, ainsi que nous l'avons déjà dit, être élevé, dans le but de protéger notre industrie indigène de la brasserie après l'introduction d'un impôt interne sur la consommation, dans l'idée que l'impôt interne s'ajoute, pour l'importation, au droit de douane. Les droits de douane appliqués à l'heure actuelle sont les suivants :

| | Tarif général par quintal métrique de Poids brut | Tarif conventionnel |
|---|--|------------------------|
| N° du tarif 114, bière en tonneaux : | | |
| a. de 2 hl et au-dessous | fr. 6 | fr. 4 |
| b. de plus de 2 hl | » 6 | » 5 |
| N° du tarif 115, bière en bouteilles ou en cruches | | |
| | » 12 | » 10 |

On pourrait se proposer approximativement l'élévation suivante :

| | |
|---|----------|
| Bière en tonneaux n° 114 a, jusqu'à | fr. 5,50 |
| » » » n° 114 b, » | » 6.— |

Pour la bière en bouteilles, on pourrait maintenir le taux actuel de 10 francs. L'augmentation de rendement du droit serait utilisé, comme toutes les recettes douanières, pour les besoins généraux de l'administration.

Comme le droit de douane se trouve dans un certain rapport avec chaque imposition interne de la consommation, il sera nécessaire de soustraire le droit de douane, quel que soit le taux auquel il sera fixé, aux modifications des traités de commerce, par prescription légale ou par instructions aux négociateurs.

Il est évident que la création d'un impôt fédéral sur la bière ne rendra pas nécessaire la création d'une nouvelle administration attendu que la perception de cet impôt pourra être confiée à une des administrations fiscales existantes. Etant donné ce fait, nous estimons que la fixation des frais de perception au 9 % du revenu brut (fr. 800.000 pour un revenu brut de fr. 8.800.000) est plutôt trop élevée que trop basse.

Nous inscrivons dès lors l'impôt sur la bière, avec un rendement de 8 millions, dans le programme des mesures à prendre en vue de fournir à la Confédération les ressources nécessaires pour contribuer aux dépenses de l'assurance sociale.

C. L'imposition des masses successorales, des parts héréditaires et des donations.

Il existe depuis longtemps en Suisse des impôts sur les successions. Ainsi que nous l'extrayons de l'article publié

dernièrement par M. le Dr jur. Paul-C. Jäggy, avocat, dans le n° 88 de la revue « Abhandlungen zum schweizerischen Recht », éditée par M. le professeur Dr Max Gmür, à Berne, article intitulé « Die Erbschafts- und Schenkungssteuer in der Schweiz », Genève a perçu depuis 1680 un droit de succession, dû par les héritiers non légaux. Sous la République Helvétique, l'impôt sur les successions et les donations fut réglé d'une manière uniforme pour tout le territoire de la Suisse d'alors. L'impôt fut introduit par la loi fiscale du 17 octobre 1798 et, le 15 décembre 1800, fut promulguée une nouvelle loi fiscale. L'impôt sur les successions et les donations était organisé par ces lois comme droit de mutation. Après la République helvétique, cet impôt fut abandonné par une grande partie des cantons qui, alors, avaient recouvré la souveraineté fiscale. Dans la suite, principalement durant la période de 1848 à 1874, mais en partie aussi précédemment déjà, il fut de nouveau introduit dans une série de cantons. D'autres cantons ont suivi depuis. A l'époque contemporaine, différentes revisions ont été effectuées; depuis le début de la guerre également, quelques lois nouvelles ont été promulguées et il existe différents projets de lois fiscales.

L'impôt sur les successions n'est inconnu à l'heure actuelle que dans les cantons de Schwyz, d'Obwald, d'Appenzell Rh.-int. Ce fait est toutefois de moindre importance que la circonstance que l'impôt sur les successions, malgré l'existence de lois y relatives, n'est cependant perçu que dans une mesure très restreinte. Lorsque l'on constate, en effet, que seuls les cantons de Nidwald, Glaris, Bâle-Ville, Schaffhouse, St-Gall, Vaud et Genève, renfermant en tout le 26 % de la population du pays, ont introduit l'imposition des descendants et que, si l'on se base sur les résultats de la statistique de l'étranger, on peut admettre que le 70 % de la fortune successorale passe aux descendants, il en résulte que l'impôt sur les successions est, à l'heure actuelle, en Suisse, une charge que la plus grande partie de la population possédante n'a pas à supporter. Dans la suite, la proportion se modifiera quelque peu attendu que récemment les cantons de Berne et des Grisons ont aussi promulgué des lois d'impôt sur les successions, qui prévoient une imposition de la descendance.

Le droit perçu sur les successions et les donations n'est pas seulement différent suivant les cantons quant à la forme, en ce sens qu'il est perçu ou comme droit de timbre ou

comme taxe d'enregistrement ou comme impôt proprement dit, mais nous nous trouvons encore, sur d'autres points, en présence de tout une série de législations qui présentent les plus grandes divergences en ce qui concerne l'objet de l'imposition, les taux et les exemptions d'impôt. Les lois fiscales diffèrent en particulier les unes des autres par le fait que les unes — qui sont, ainsi que nous l'avons déjà dit plus haut, la minorité — imposent, à côté des degrés de parenté éloignés, les descendants directs et les époux, ce que les autres ne font pas, et que les unes ont établi l'impôt avec des taux progressifs et ceci non seulement d'un degré de parenté à l'autre, mais encore au sein d'une même classe de parenté, tandis que cela n'est pas le cas pour d'autres. Les grandes divergences entre les taux d'impôt ressortent du tableau suivant :

| Canton | Epoux | Enfants | Petits-enfants | Parents | Grands-parents | Frères et sœurs | Oncle et tante | Neveu et nièce | Cousins germains | Non parents |
|---------------------------------------|----------------------------------|----------|----------------|----------------------|------------------|-----------------|------------------------|----------------------|------------------------|----------------------|
| Zurich 1870 | — | — | — | — | 8-12 | 2-3 | 6-9 | 6-9 ¹⁾ | 10-15 | 10-15 |
| Berne 1919 | { 1-2,27 ²⁾ 2-3,55 | 1-2,27 | 1-2,27 | 4-5,91 ³⁾ | 6-8,97 | 6-8,97 | 10-14,79 | 10-14,79 | 12-17,74 ⁴⁾ | 15-22,18 |
| Lucerne 1908 | — | — | — | 6-12 | 15-30 | 6-12 | 15-30 | 6-12 | 6-12 | 20-40 |
| Uri 1889 | 2-6 | — | — | — | — | 1-3 | 1,5-4,5 | 1,5-4,5 | 3-9 | 25-75 |
| Schwyz | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — |
| Obwald | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — |
| Nidwald 1916 | 0,5 | 0,5 | 0,5 | 1 | 2,5 | 1 | 2,5 | 1 | 2,5 | 2,5 |
| Glaris 1918 | 1-2,5 | 1-2,5 | 2-5 | 2-5 | 2-5 | 3-7,5 | 5-12,5 | 5-12,5 ⁵⁾ | 8-20 | 12-30 |
| Zoug 1896 | 0,5-0,7 | — | — | — | — | 0,5-0,7 | 1-1,2 | 1-1,2 ⁶⁾ | 2-2,2 | 8-8,2 |
| Fribourg ⁷⁾ 1882 | 2 | — | — | — | — | 2 | 3 | 4 | 4 | 10 |
| Soleure 1848 | 3-6 ⁸⁾ | — | — | 1,5-3 | 3-6 | 3-6 | 9-18 | 4,5-9 | 10,5-21 | 12-24 |
| Bâle-ville 1897 | 1-1,5 | 1-1,5 | 2-3 | 2-3 | 5-7,5 | 5-7,5 | 9-13,5 | 9-13,5 | 12-18 | 12-18 |
| Bâle-campagne 1891 | — | — | — | — | — | 2-6 | 4-12 | 4-12 ⁹⁾ | 6-18 | 10-30 |
| Schaffhouse 1910 | 1-2 | 1-2 | 1-2 | 1-2 | 1-2 | 3-6 | 10-20 | 5-10 | 10-20 | 20-40 |
| Appenzell R. E. 1897 | — | — | — | 2 | 4 ¹⁰⁾ | 2 | 4 | 2 | 4 | 10 |
| Appenzell R. I. | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — |
| St-Gall 1911 | 0,75-1,5 | 0,75-1,5 | 0,75-1,5 | 3-6 | 6-12 | 3-6 | 6-12 | 6-12 | 9-18 | 12-24 |
| Grisons ¹¹⁾ 1918 | 1-2 | 1-2 | 1-2 | 1-2 | 1-2 | 1-2 | 1-2 | 1-2 | 1-2 | 1-2 |
| Thurgovie 1850 | 2-4 | — | — | — | 2-4 | 2-4 | 4-8 | 3-6 | 5-10 | 6-12 ¹²⁾ |
| Argovie 1896 | — | — | — | — | — | 1 | 3 | 3 ¹³⁾ | 6 | 20 ¹⁴⁾ |
| Tessin 1917 | 1-4 | — | — | 1-4 | 1-4 | 4-5 | 6-7 | 6-7 ¹⁵⁾ | 8-9 | 18-20 ¹⁶⁾ |
| Vaud 1890 | 2,4-4,8 | 1,6-3,2 | 1,6-3,2 | 2,4-4,8 | 3,2-6,4 | 3,6-2,7 | 4,8-9,6 ¹⁷⁾ | 4,8-9,6 | 6,4-12,8 | 11,2-22,4 |
| Valais 1875 | 0,4 | 0,4 | 0,4 | 0,4 | 0,4 | 0,4 | 0,4 | 0,4 | 0,4 | 0,4 |
| Neuchâtel 1912 | 3 ¹⁸⁾ | — | — | — | — | 4,5 | 6 | 6 | 7,5 ¹⁹⁾ | 16 |
| Genève 1914 | 1,5-6 ²⁰⁾ | 1,5-6 | 1,5-6 | 1,5-6 | 1,5-5 | 6-10 | 6-10 | 6-10 | 12-20 | 18-24 |

1) Lorsque des neveux ou des nièces succèdent à côté des frères et sœurs du défunt, ils paient de 2-3%. — 2) 1-2,27% lorsqu'il existe des descendants du mariage du défunt, sinon 2-3,55%. — 3) Pour parents, enfants adoptifs et enfants du premier mariage de l'autre époux. — 4) Pour grand-oncle, grande-tante, petit-neveu et petite-nièce, également 12-17,74%. — 5) Les petits-neveux et petites-nièces paient 8-20%. — 6) Les petits-neveux et petites-nièces paient 2-2,2%. — 7) Le taux de l'impôt s'élève dans chaque cas de 1% lorsque une personne a été favorisée. — 8) En tant qu'ils sont héritiers suivant le code civil, § 517/18, 520. — 9) Les petits-neveux et petites-nièces paient 6-8%. — 10) La parentèle des arrière-grands-parents 6%. — 11) Impôt sur les masses héréditaires. — 12) Chaque nouveau degré 1% en plus. — 13) Du quatrième au sixième degré, 5-9%. — 14) Les cinquième et sixième degrés, 8-9%. — 15) Du quatrième au sixième degré, 8-12%. — 16) Les cinquième et sixième degrés, 10-12%. — 17) Les petits-neveux 6%; les petits-cousins 7,2%, les autres descendants 8,4%. — 18) Seulement s'il n'y a pas d'enfants. — 19) Les autres parents: 9 à 11¼%. — 20) Lorsqu'il n'existe pas de descendants 4-8%.

Les cantons ci-après ont élaboré des projets de loi qui prévoient les taux d'impôts suivants :

| Canton | Epoux | Enfants | Petits-enfants | Parents | Grands-parents | Frères et sœurs | Oncle et tante | Nevu et nièce | Cousins germains | Non parents |
|----------------------|----------|----------|----------------|---------|----------------|-----------------|----------------|---------------|------------------|-------------|
| Zurich ¹⁾ | 0,5 1 | 0,5 1 | 0,5 1 | 1 | 6 | 3 | 12 | 8 | 12 | 15 |
| Lucerne | — | 1 | 6 | 6 | 15 | 6 | 15 | 6 | 15 | 20 |
| Soleure | 2 | 1 | 2 | 2 | 3 | 3 | 6 | 6 | 8 | 12 |
| Argovie | 2-6 | 2-6 | 2-6 | 11-12 | 6-18 | 6-18 | 9-27 | 9-27 | 15-45 | 15-45 |

¹⁾ 0,5% en cas de succession ab intestat; 1% en cas de succession testamentaire.

Nous ne voulons pas insister sur le fait que ces divergences si profondes de canton à canton relativement à l'imposition fiscale des successions ne constituent certainement pas un élément satisfaisant dans notre Confédération. Dans les pays qui ont une organisation politique analogue à la nôtre, cette question est réglée d'une manière uniforme. En Allemagne l'impôt sur les successions rentrait jusqu'en 1906 dans la compétence des Etats confédérés, qui possédaient également une imposition très différente d'Etat à Etat. Depuis la loi d'impôt sur les successions, du 3 mai 1906, l'Empire perçoit l'impôt sur les successions collatérales. Les différents Etats ont le droit de percevoir des taxes supplémentaires, à côté de l'impôt d'Empire, et, en outre, d'imposer les degrés de parenté qui ne sont pas atteints par l'impôt d'Empire. Les Etats-Unis d'Amérique perceurent en 1862 déjà, à titre temporaire, un impôt sur les successions comme impôt de guerre; cet impôt fut conservé ensuite par 21 Etats particuliers. Par la loi du 13 juin 1898 fut introduit ensuite l'impôt fédéral sur les successions, qui a la forme d'un impôt sur la masse successorale et qui est perçu à côté des impôts sur les parts héréditaires prélevés par les Etats particuliers. En 1916, cette loi fut révisée et les taux furent considérablement élevés.

Ce que l'on doit plutôt constater ici, sur la base du tableau ci-dessus, c'est l'exploitation absolument faible de la source fiscale que constitue l'imposition des masses successorales, des parts héréditaires et des donations. Il est indé-

niable qu'il existe encore là de grosses réserves, qui doivent être utilisées, à l'heure actuelle où la nécessité l'exige. Ceci ressort d'emblée du rendement jusqu'à ce jour des impôts cantonaux sur les successions et les donations qui, en l'année 1917, par exemple, la dernière année relativement à laquelle nous possédons des chiffres, s'est élevé, en y comprenant les parts des communes, à 9.565.750 francs et qui se répartit ainsi qu'il suit entre les différents cantons :

| | |
|-------------------------|----------------------|
| Zurich | fr. 612.912 |
| Berne | » 762.686 |
| Lucerne | » 210.768 |
| Uri | » 1.788 |
| Glaris | » 200.635 |
| Zoug | » 11.282 |
| Fribourg | » 108.235 |
| Soleure | » 153.865 |
| Bâle-ville | » 1.453.630 |
| Bâle-campagne | » 170.942 |
| Schaffhouse | » 125.867 |
| Appenzell R.-E. | » 6.344 |
| St-Gall | » 531.422 |
| Argovie | » 129.668 |
| Thurgovie | » 101.467 |
| Tessin | » 173.824 |
| Vaud | » 1.437.497 |
| Neuchâtel | » 840.616 |
| Genève | » 3.027.812 |
| Total, comme ci-dessus | <u>fr. 9.565.750</u> |

Ceci donne fr. 2,55 en chiffre rond par tête de population de la Suisse. Si l'on prend les résultats des cinq dernières années 1913/1917, la moyenne annuelle s'élève à 8.643.921 francs et le montant par tête à fr. 2,33.

En vue d'établir à quel point est encore faible l'exploitation de la source fiscale constituée par l'impôt sur les successions, il sera intéressant de prouver ici par quelques chiffres quelle était l'importance financière de l'impôt sur les successions à l'étranger. (Nous extrayons ces chiffres de l'ouvrage intitulé : « Die Besteuerung der Erbschaften in den wichtigsten europäischen Staaten mit besonderer Rücksicht auf die schweizerische Finanzreform », de M. le Prof. Dr E. Grossmann, à Zurich).

| | Rendement moyen des dernières années avant la guerre, en francs | |
|---|--|---------------------------|
| | en chiffres absolus | par tête de population |
| | Fr. | Fr. |
| Belgique | 29.700.500 | 3.88 |
| Danemark | 5.362.274 | 1.87 |
| Allemagne (Empire et Etats particuliers) | 79.653.541 | 1.23 |
| France | 357.589.000 | 9.03 |
| Grande-Bretagne | 618.040.780 | 13.22 |
| Hollande | 34.168.041 | 5.49 |
| Italie | 40.730.419 | 1.14 |
| Russie | 30.665.810 | 0.21 |
| Espagne | 34.865.725 | 1.71 |

Ces chiffres représentent, ainsi qu'on l'a dit, les rendements des dernières années avant la guerre. Ils montrent comment, alors déjà, on était allé dans différents pays considérablement plus loin que chez nous dans l'imposition des successions; nous ne voulons, toutefois, pas omettre de faire observer à ce sujet que si, au lieu de se baser sur le résultat général de la Suisse, on se basait sur le résultat des différents cantons, on obtiendrait des chiffres plus élevés par tête de population pour certains cantons, notamment pour ceux qui ont le mieux organisé l'impôt sur les successions, comme par exemple Genève, Vaud et Bâle-ville. Pour les cinq années 1913/1917, le rendement par tête de population est

| | |
|----------------------------|-----------|
| pour Genève, de | fr. 16.70 |
| » Bâle-ville, de | » 8.73 |
| » Vaud, de | » 5.12 |

Les rendements de Genève et de Bâle-Ville proviennent incontestablement de l'accumulation de grandes fortunes dans ces cantons-villes. Le capital des personnes physiques soumises à l'impôt s'élève dans les cantons, suivant les chiffres indiqués par M. le Professeur Steiger dans son ouvrage « Finanzhaushalt der Schweiz », considérablement au-dessus de la moyenne en Suisse.

Depuis que la guerre a augmenté les besoins financiers des Etats, des belligérants aussi bien que des neutres, dans une proportion colossale et, pour certains même, dans une proportion illimitée, on envisage presque partout et même ici et là on a déjà mis à exécution, comme une des pre-

mières mesures en vue de couvrir les besoins financiers, l'établissement de l'imposition des successions et ceci en partie avec des taux qui laissent loin derrière eux tous ceux qui ont été appliqués jusqu'ici.

Le développement de l'exploitation fiscale des successions se poursuit dans deux directions, dans celle de la limitation, au profit de l'Etat, du droit de succession des parents, et dans le sens de l'imposition plus forte de la masse successorale et des parts héréditaires en liaison avec la soumission à l'impôt de tous les degrés de parenté, c'est-à-dire aussi des descendants directs et des époux, là où ceux-ci étaient exemptés encore de l'impôt jusqu'ici.

Nous ne voulons pas nous arrêter longuement à la limitation des droits héréditaires de la famille au profit de droits héréditaires de l'Etat, système qui est fréquemment justifié par ses défenseurs dans la littérature, non seulement ou même pas du tout au moyen de considérations fiscales mais au moyen de considérations de politique sociale ou de considérations se rapportant à la question de la natalité. Nous ne pouvons pas nous prononcer en faveur d'une nouvelle limitation du droit de succession ab intestat tel qu'il a été limité par le code civil suisse et nous préférons le système suivant lequel les droits légitimes de la communauté sont réalisés sur la succession, par l'établissement de l'impôt sur les successions. Les exigences de politique sociale ou se rapportant à la question de la natalité peuvent très bien être réalisées avec ce système également. Nous savons que dans certains milieux on pense autrement à ce sujet et que l'on suivrait plus volontiers des projets de réforme radicale du droit successoral, telle que la demandait par exemple John Stuart Mill, qui voulait limiter à la dotation nécessaire même le droit successoral des enfants ou telle que la demande, à l'époque contemporaine, Walter Rathenau, qui propose la confiscation de chaque masse héréditaire excédant une fortune modérée (« mässige Vermögenseinheit »). On sait que le Professeur Eugène Huber proposait dans son projet de code civil de 1895, à côté du droit de succession des héritiers de sang, un droit successoral limité, pour l'Etat également. Mais ce projet ne trouva pas d'écho.

L'idée que l'Etat a, pour faire face à ses besoins financiers, le droit de s'en tenir, dans une mesure plus étendue que cela a été le cas jusqu'ici, aux successions, est une manière de voir qui fait son chemin non seulement dans les pays

visités par la guerre mais partout et chez nous également. Une preuve du fait que chez nous les idées à ce sujet se sont modifiées a été fournie récemment par la votation relative à une nouvelle loi d'impôt sur les successions dans le canton de Berne, loi qui introduit, avec des taux relativement élevés, l'imposition des successions directes. La loi fut acceptée par le peuple à une grande majorité, alors que les projets de 1902 et 1905, qui allaient beaucoup moins loin, avaient été rejetés. Une nouvelle loi fut acceptée au Tessin en 1917 et dans les Grisons en 1918. Différents cantons ont élevé les taux d'impôt durant la guerre.

À l'heure actuelle, on a, en fait, moins de faveur pour les « heureux héritiers » des degrés les plus éloignés de parenté ; il en est de même pour l'accumulation de fortunes excessives par la succession. On reconnaît que l'Etat fait des dépenses toujours plus considérables pour le bien de la généralité, qu'il se charge dans une mesure toujours plus grande de prestations qui incombait autrefois à la famille et qu'il a, dès lors, aussi le droit de soumettre dans une plus forte mesure à des contre-prestations la fortune de cette famille. On se dit que la fortune doit, dans la règle, sa création au concours de la généralité et que c'est dès lors une exigence de la justice répartitive que la généralité en reçoive également de nouveau une part. Il faut ajouter à ces considérations le fait que l'impôt sur les successions atteint le contribuable à un moment où il subit un enrichissement et ceci sans travail et contre-prestation, ce qui lui rend léger le paiement de cet impôt. Il s'agit d'un revenu extraordinaire qui est apte à supporter dans une mesure particulièrement élevée la charge de l'impôt. Autre circonstance qui acquiert une importance accrue à l'époque actuelle, où les classes inférieures de la population souffrent de la misère et doivent être épargnées dans la mesure du possible : l'impôt sur les successions ne peut pas être transféré et ne peut dès lors non plus conduire indirectement à une imposition des classes inférieures. C'est le seul impôt dont cela puisse se dire d'une manière aussi certaine.

Nous voyons, en effet, par les chiffres suivants quels progrès gigantesques a fait, dans différents pays, depuis le début de la guerre, le développement des impôts sur les successions en vertu des idées contemporaines que nous venons d'exposer brièvement.

En 1914, l'Angleterre a élevé considérablement les taux de l'impôt sur les masses successorales et sur les parts héréditaires.

ditaires. L'impôt sur les masses successorales (estate duty) va jusqu'à 20 %. Il s'y ajoute l'impôt de dévolution (legacy and succession duty), qui s'élève au 1 % pour la ligne directe et les époux, au 5 % pour les frères et sœurs et leurs descendants, au 10 % pour les parents plus éloignés et pour les non-parents. Suivant les dernières communications, le taux de l'impôt sur les successions doit être élevé à nouveau pour 1919 et il atteindra même, pour les plus grandes fortunes, le 40 % (jusqu'ici c'était le 20 %).

En Allemagne, parmi les projets financiers actuellement à l'étude figure une très forte imposition des successions. Suivant les dernières nouvelles, il doit s'agir d'un impôt plus étendu sur les parts héréditaires qui, au moyen de la progression du droit sur la dévolution, tient compte du degré de parenté, du montant de la fortune dévolue et de la situation de fortune déjà existante des héritiers.

En 1918, la France a édicté une nouvelle loi fiscale sur les successions et la dévolution, loi qui renferme à son article 10, lit. a, la disposition suivante : « Dans toute succession où le défunt ne laisse pas au moins quatre enfants vivants ou représentés, il est perçu, indépendamment des droits auxquels les mutations par décès de biens, etc., sont assujetties une taxe progressive et par tranches sur le capital net global de la succession ». L'impôt est perçu sur la base d'un tarif gradué suivant le montant de la succession et le nombre d'enfants. Les taux minima et maxima sont les suivants :

| Montant de la succession, en francs | Nombre des enfants survivants | | | |
|-------------------------------------|-------------------------------|-----|------|---------------|
| | 3 | 2 | 1 | Pas d'enfants |
| | % | % | % | % |
| de 1 à 2.000 | 0,25 | 0,5 | 1,0 | 2,0 |
| » 50.000 à 100 000 | 1,0 | 2,0 | 4,0 | 8,0 |
| » 1.000.000 à 2.000.000 | 2,0 | 4,0 | 8,0 | 16,0 |
| » 5.000.000 à 10.000.000 | 2,5 | 5,0 | 10,0 | 20,0 |
| de plus de 50 millions | 3,0 | 6,0 | 12,0 | 24,0 |

En plus de ce nouvel impôt sur les successions ou, pour mieux dire, de cet impôt sur les masses successorales, il s'est produit une élévation des « Droits de mutation par décès »,

qui existaient déjà. La ligne directe est encore imposée à des taux de 1 à 12 %, les époux à des taux de 5 à 16 %, les frères et sœurs de 10 à 21 %, les oncles, tantes, neveux, nièces de 15 à 26 % et les parents de chaque côté du quatrième degré et les non-parents de 35 à 36 %.

En Italie, les taux d'impôt ont également été élevés, à partir du 1^{er} avril 1915, dans une mesure qui doit augmenter du 32,2 % le rendement total de l'impôt sur les successions.

Les Etats-Unis de l'Amérique du Nord ont, par loi du 8 septembre 1916, fixé du 1 au 10 % les taux de l'impôt sur les successions.

La Hollande veut plus que doubler le rendement de l'impôt sur les successions, c'est-à-dire qu'elle veut le porter de 16,4 à 40 millions de gulden ce qui ferait un chiffre de 13 francs par tête de population.

Il n'existe pas de motif pour que, en Suisse, nous n'allions pas aussi, dans l'imposition des successions, plus loin que cela a été le cas jusqu'ici et pour que nous ne recourrions pas, comme d'autres Etats, à cette source fiscale en vue de couvrir les besoins financiers de l'Etat, augmentés dans d'énormes proportions. Nous pouvons le faire d'autant mieux que cette source fiscale n'a été jusqu'ici, ainsi que nous l'avons établi, exploitée que faiblement en comparaison avec beaucoup d'autres Etats. Et nous pouvons le faire d'autant plus qu'il s'agit de consacrer le rendement augmenté, pour autant qu'il doit revenir à la Confédération, à une grande œuvre d'assistance d'Etat comme l'est l'assurance sociale. Aucun impôt n'est, pour fournir les ressources financières en vue de cette assurance, aussi justifié en soi que l'impôt sur les successions. L'Etat acquiert, précisément par l'introduction de cette assurance, un droit plus considérable de prendre part à la succession.

Il a été dit que les impôts sur les successions constituaient une réserve pour les besoins financiers des cantons. Nous le reconnaissons, mais nous ne pouvons pas admettre que les cantons soient seuls autorisés à puiser à cette réserve. Il ne s'agit pas ici d'un impôt direct, tel que le sont les impôts sur la fortune et le revenu, dont nous avons dit à un autre endroit du présent rapport que, suivant notre idée invariable, ils ne peuvent et ne doivent être perçus d'une manière permanente que par les cantons. La science discute sur la question de savoir si les impôts sur les successions sont des impôts directs ou des impôts indirects.

Pour nous, cette question n'a pas d'importance. La Confédération a un droit spécial à percevoir l'impôt sur les successions parce qu'elle doit contribuer dans une notable mesure aux frais de l'assurance sociale ; or, elle ne pourrait pas le faire ou ne le pourrait pas dans une mesure suffisante si elle ne participait pas au rendement de l'impôt sur les successions.

Dans les autres Etats fédératifs (Allemagne et Etats-Unis d'Amérique), l'Empire, respectivement l'Union, perçoit à son profit une partie des impôts sur les successions et en laisse l'autre partie aux Etats particuliers. Il nous paraît juste que chez nous également on s'en tienne à un semblable système et nous nous permettons, pour résumer ce que nous venons de dire, de proposer une solution suivant laquelle le droit est octroyé à la Confédération de légiférer relativement aux impôts sur les masses successorales, sur les parts héréditaires et sur les donations, de laisser toutefois aux cantons, sous la surveillance de la Confédération, la taxation en vue de ces impôts et d'en attribuer le rendement par moitié à la Confédération et aux cantons.

Avec cette solution, nous en arriverions pour tout le territoire de notre pays à une imposition uniforme des masses successorales, des parts héréditaires et des donations ; cette imposition est conforme en même temps aux idées actuelles. La situation présente n'est pas satisfaisante aussi parce que les cantons s'y font une certaine concurrence. Une personne riche habitant dans un canton qui impose fortement les successions n'hésitera pas, suivant le cas et si aucune circonstance spéciale ne la retient à son domicile actuel, à transporter ce dernier dans un canton où elle, respectivement ses héritiers, n'auront que peu ou même rien à payer comme impôt sur les successions ou sur les donations.

A cette occasion, nous voudrions attirer l'attention sur un impôt qui, en opposition avec ce que nous avons dit ci-haut relativement aux impôts sur les affaires, y compris les impôts sur les successions, s'accorde mieux au territoire plus exigü des cantons et des communes et qui pourrait être adopté dans la suite par ces derniers ou être gardé éventuellement par eux comme réserve pour des périodes ultérieures. Il s'agit de l'impôt sur les accroissements de fortune. Notamment l'augmentation de valeur de la propriété immobilière peut être soumise à l'impôt d'une manière plus rationnelle par les cantons ou encore mieux par les com-

munes, qui, par leurs prestations, ont contribué directement à produire en partie cette augmentation de valeur.

Nous ne voudrions pas encore nous exprimer d'une manière détaillée sur le système à choisir pour une imposition fédérale uniforme des successions dans le présent message, c'est-à-dire en ce moment, où il ne s'agit que du principe constitutionnel qui doit octroyer à la Confédération le droit de légiférer. Notre département des finances a chargé MM. le Professeur Blumenstein, à Berne, et le Professeur Eugène Grossmann, à Zurich, d'étudier la question et de lui présenter un rapport accompagné d'un projet de loi. Il voulait aussi appeler à l'étude de la question M. le Professeur Rappard, à Genève, mais ce dernier dut renoncer à ce mandat attendu qu'il avait, en ce moment-là, d'autres occupations.

Différents systèmes peuvent entrer en question et il y aura notamment à examiner la question de savoir s'il ne serait pas rationnel d'établir chez nous une liaison entre l'imposition des masses successorales (Nachlasssteuer) et l'impôt de dévolution, tels que les possèdent l'Angleterre et, depuis peu, la France également. Ce système permet, à notre avis, d'organiser l'impôt sur les successions d'une manière très satisfaisante du point de vue de la justice fiscale, c'est-à-dire de l'imposition suivant la capacité contributive. L'impôt sur les successions est, d'une manière générale, encore peu répandu. En Suisse, Glaris possède depuis très anciennement un impôt de ce genre sous le nom de « Todesfalls-Steuer ». A Bâle-Ville, à côté de l'imposition cantonale des héritiers, un impôt sur les masses successorales était perçu par les communes de la campagne. Mais cet impôt fut abandonné en 1898. A Bâle-Campagne les communes perçoivent aujourd'hui encore un impôt du 5% sur les masses successorales, en plus de l'impôt cantonal sur les héritiers, gradué suivant la parenté. Ces derniers temps les Grisons ont également introduit un impôt sur les masses successorales. Tels sont les seuls impôts de ce genre perçus en Suisse. A l'étranger, en plus de l'Angleterre et de la France, les Etats-Unis d'Amérique possèdent l'impôt sur les masses successorales et, ainsi que nous l'avons dit, c'est, dans ces deux premiers pays, un impôt cumulé avec l'impôt de dévolution.

En vue d'obtenir un point de repère relativement à la question de savoir sur quelle somme la Confédération pourrait compter par suite de l'introduction en Suisse d'un impôt uniforme sur les successions en cas de partage par

moitié du rendement entre la Confédération et les cantons, le département des finances a chargé les experts indiqués d'établir, avant de rédiger leur rapport, un calcul relatif au rendement présumé d'un impôt fédéral sur les successions. Ce calcul a été fait et il démontre que l'on peut compter sur un rendement total de 31 millions de francs en chiffre rond et, dès lors, sur une recette de 15½ millions de francs pour la Confédération. Cette conclusion est basée sur le calcul suivant. Pour la fortune on a admis, dans ce calcul, les chiffres du premier impôt de guerre.

| | Rendement de l'impôt | |
|---|----------------------|-----|
| | Fr. | Fr. |
| Classe I: Descendants, ascendants et époux (Taux d'impôt: 3—17%) Le taux d'impôt s'élève au 3% jusqu'à une succession de fr. 42.500; il s'élève ensuite avec le montant de la succession jusqu'à 3,5%, respectivement 4 et 4,5% et atteint 5% avec une succession de plus de 450.000 francs. Pour les suc- cessions de plus de fr. 750.000 jusqu'à fr. 850.000, le taux s'élève au 6%; il continue à s'élever ensuite avec le montant de la succession et il atteint le 14% avec une succession de fr. 9.350.000. — Le taux de 17% n'est appliqué que lorsque le montant de la succession atteint plus de 30.000.000 de francs. | 18.613.435 | |
| Déduction par suite d'exemp- tion des parts héréditaires jusqu'à fr. 5.000 | 2.934.510 | |
| Rendement net. | 15.678.925 | |
| Classe II: Frères et soeurs (Taux d'impôt 6—20%) | 5.743.930 | |
| Déduction par suite d'exemp- tion des parts héréditaires jusqu'à fr. 1.000, environ | 322.000 | |
| Rendement net | 5.421.930 | |
| Total | 21.100.855 | |

| | | |
|--|-----------|------------------|
| | Report | 21.100.855 |
| Classe III: Oncle, tante, neveu, nièce (Taux d'impôt 10—24 %) | 4.504.305 | |
| Déduction par suite d'exemption des parts héréditaires jusqu'à fr. 1.000 | 408.100 | |
| Rendement | <hr/> | 4.096.205 |
| Classe IV: Cousins germains (Taux d'impôt 14—28 %) | 968.030 | |
| Déduction par suite d'exemption des parts héréditaires jusqu'à fr. 1.000 | 98.940 | |
| Rendement net | <hr/> | 874.090 |
| Classe V; Parents plus éloignés et non-parents (Taux d'impôt 18 à 32 %) | 3.906.000 | |
| Déduction par suite d'exemption des parts héréditaires jusqu'à 1.000 francs et des legs à des institutions d'utilité publique et de bienfaisance | 2.906.000 | |
| Rendement net | <hr/> | 1.000.000 |
| Rendement net total des classes I—V: | | <hr/> 27.071.150 |
| Montant supplémentaire pour résultats améliorés de la taxation, pour transfert éventuel des ascendants dans la classe II, ainsi que pour soumission à l'impôt de fortune mobilière d'une succession ouverte ou d'une donation effectuée à l'é- tranger et parvenant à des personnes domiciliées en Suisse (en tout 15 %) | | <hr/> 4.060,672 |
| | Total | <hr/> 31.131.822 |
| Part de la Confédération ou 15½ millions de francs en chiffre rond | | 15.565.911 |

Nous estimons que les taux d'impôt indiqués ci-dessus sont appropriés aux circonstances et nous ne croyons pas que, s'ils sont admis, on puisse parler d'un excès de charges. Nous

attirons en particulier l'attention sur l'exemption d'impôt prévue pour les parts héréditaires minimales, exemption qui s'élève pour les descendants, les ascendants et les époux jusqu'à 5000 francs et pour les autres classes jusqu'à 1000 francs pour chaque part héréditaire. Ceci a pour conséquence une large exemption en faveur des classes inférieures, telle qu'elle a été admise aussi pour l'impôt fédéral de guerre. Toutefois, les taux d'impôt indiqués ci-haut n'ont absolument rien d'obligatoire ; on devra se prononcer en premier lieu sur le système d'imposition des successions. Les calculs ci-haut sont basés sur l'hypothèse de l'introduction d'un impôt fédéral sur les parts héréditaires, à l'exclusion de l'impôt sur les masses successorales. Mais le département des finances examine encore la question de savoir si la préférence ne devrait pas être donnée à un impôt combiné sur les masses successorales et les parts héréditaires, suivant le système appliqué en Angleterre et en France ; toutefois, pour le début, on ne peut songer à une imposition totale supérieure à 31 millions de francs. Cependant, nous devons ajouter qu'avec un rendement total de 31 millions de francs en chiffre rond pour l'impôt sur les successions, nous n'arriverions qu'à une contribution d'environ 8,7 francs par tête de population alors que, ainsi que nous l'avons montré plus haut, l'Angleterre et la France arrivaient déjà avant la guerre à des contributions de fr. 13,²² et 9,⁰³ par tête de population. Depuis la guerre, par suite de la révision des lois d'impôt sur les successions, les contributions par tête de population ont dû augmenter encore dans une mesure très considérable. Les données nous manquent malheureusement, car les calculs des rendements sous l'empire des nouvelles lois n'existent pas encore ; en revanche, la recette de 365.657.500 francs que la France a retirée des impôts sur les successions en l'année 1918 permet de conclure que la contribution par tête de population s'était déjà élevée en cette année-là, et avant la promulgation de la nouvelle loi actuellement en vigueur, au-dessus de 10 francs. Ainsi que cela a également déjà été dit, la Hollande veut, suivant un rapport de Légation que nous possédons, plus que doubler ses recettes provenant des impôts sur les successions, de telle sorte qu'elle arrivera alors à une contribution d'environ 13 francs par tête de population.

Ajoutons ici qu'au moyen-âge les droits de succession atteignaient une hauteur dont les impôts modernes sur les successions sont encore très éloignés.

Avec un impôt fédéral sur les successions produisant un rendement total de 31 millions en chiffre rond, les cantons recevraient presque le double de ce que ces impôts ont produit au total, dans tous les cantons, suivant la moyenne des dernières années. Les cantons, dans leur totalité, non seulement ne perdraient rien sur leurs ressources actuelles, mais bénéficieraient d'une augmentation de recettes. Mais comme il serait possible que, pour l'un ou l'autre des cantons qui ont organisé d'une manière relativement avantageuse l'impôt sur les successions — il s'agit principalement de Genève, de Vaud et de Bâle-Ville — il résulte provisoirement, avec le système de répartition prévu, une diminution de recettes, nous proposons d'insérer dans l'article constitutionnel une disposition suivant laquelle il doit être prévu par la législation que les cantons qui, par suite de l'introduction d'impôts fédéraux sur les masses successorales, les parts héréditaires et les donations, ont subi une perte sur leurs impôts, seront indemnisés et ceci pour une période transitoire de 15 ans. Il n'y a pas de doute qu'après l'expiration de ce délai, tous les cantons, même ceux qui avaient organisé le mieux auparavant les impôts sur les successions, seront couverts, par la quote-part leur revenant du produit des impôts fédéraux sur les successions, du rendement antérieur de l'impôt cantonal.

L'introduction d'un impôt fédéral sur les masses successorales, les parts héréditaires et les donations n'exige pas l'établissement d'une nouvelle administration fédérale. La taxation en vue de cet impôt doit être effectuée par les cantons et la Confédération se réserve le droit de surveillance. Elle possède déjà, dans l'administration fédérale des contributions, les organes nécessaires à l'exercice de cette surveillance. On aura donc une organisation décentralisée, analogue à celle qui avait été établie lors du premier impôt fédéral de guerre et qui est de nouveau prévue pour le nouvel impôt de guerre. La Confédération édicte les prescriptions ; les cantons procèdent à la taxation par leurs organes et la Confédération exerce la surveillance en vue d'une perception uniforme, ce qui est de la plus haute importance pour le prélèvement d'impôts en général et de l'impôt sur les successions tout spécialement. Une taxation correcte en vue de l'impôt sur les successions a la plus grande influence pour l'impôt sur la fortune et l'impôt sur le revenu.

Nous avons la conviction qu'une imposition des successions ainsi organisée sera bienfaisante pour notre pays,

doublément bienfaisante puisque le rendement de l'impôt sera employé en vue d'une œuvre aussi utile que l'assurance populaire. Cet usage du rendement n'est prévu, il est vrai, que pour la part de l'impôt revenant à la Confédération. Les cantons sont libres d'utiliser leur part comme ils le jugent bon. Mais les présentes considérations doivent leur suggérer d'examiner la question de savoir si, eux aussi, ne veulent pas destiner à l'avenir leur part au rendement des impôts sur les successions aux contributions leur incombant en faveur de l'assurance sociale.

Nous terminons notre exposé relatif à l'impôt sur les successions en faisant observer que nous inscrivons cet impôt pour un chiffre de 15½ millions de francs dans notre programme en vue de l'acquisition des ressources nécessaires à la Confédération pour l'assurance sociale.

Pour résumer, il résulte qu'au moyen des nouveaux impôts projetés, la Confédération pourrait se procurer chaque fois les sommes suivantes pour l'assurance sociale :

| | |
|-----------------------------|-------------------------|
| 1. Par l'impôt sur le tabac | . 18 millions de francs |
| 2. » » » la bière | . 8 » » » |
| 3. » » » les successions | 15,5 » » » |
| | <hr/> |
| | 41,5 millions de francs |

4. Il faut ajouter à cette somme la part au monopole de l'alcool après extension de ce dernier aux eaux-de-vie de fruits, extension qui fait l'objet d'un projet spécial

5,4 » » »

Total 46,9 millions de francs

Si l'on admet qu'il faut, pour les besoins de l'assurance-maladie et accidents neuf millions annuellement, il reste pour l'assurance-invalidité, vieillesse et de survivants une somme de 37,0 millions annuellement, ou, pour ne pas calculer avec un chiffre si certain, attendu que les montants indiqués ne sont que des valeurs approximatives, une somme de 35 à 40 millions de francs.

Suivant l'exemple pris par M. le Dr Nabholz pour le calcul des frais probables de l'assurance, exemple annexé au présent message, la somme de 80 millions de francs en chiffre rond est nécessaire comme montant total de la charge annuelle constante imposée à la Confédération et aux can-

tons, en admettant une limite d'âge supérieure de 60 ans. Si le calcul est exact et si cette charge annuelle est acceptée en parts égales par la Confédération et par les cantons, il en résultera pour la Confédération un besoin de 40 millions en chiffre rond, pour faire face auquel les nouvelles recettes calculées ci-haut, s'élevant à 37, 9 millions, suffiraient approximativement. En d'autres termes : à la condition que la Confédération n'ait pas à contribuer pour plus de 40 millions de francs et que les nouvelles recettes proposées en vue de couvrir le besoin soient mises à sa disposition, à la condition, en outre, que les cantons soient en mesure d'apporter un même montant de 40 millions de francs, on posséderait tout juste les ressources suffisantes pour une assurance invalidité, vieillesse et de survivants avec un nombre d'années, une combinaison d'âge et des sommes d'assurance telles que les admet l'exemple donné à l'annexe du présent message. Nous disons « tout juste » parce que, ainsi que le démontrent les chiffres ci-haut, on ne posséderait rien pour faire face aux imprévus et parceque, en outre, ainsi que nous l'avons dit en examinant la question du montant des contributions, la possibilité d'une charge plus élevée n'est nullement exclue. Il faudra examiner encore d'une manière approfondie la question des frais lors de l'élaboration d'une loi d'exécution pour l'assurance ; on aura à trancher à ce moment la question de savoir si l'assurance sociale ne doit pas être introduite que petit à petit.

C'est beaucoup exiger de la Confédération que de lui imposer une contribution aussi considérable que celle exigée de la totalité des cantons lorsqu'on tient compte du fait que la situation financière de la Confédération est beaucoup plus tendue que celle des cantons et qu'elle le restera probablement d'une manière durable et, en outre, du fait que les cantons et notamment les communes, bénéficieront, par suite de l'introduction de l'assurance sociale, d'une réduction considérable de leurs dépenses en faveur des pauvres. Mais nous craignons qu'il ne soit guère possible d'obtenir pour la Confédération une proportion de répartition plus favorable et c'est pourquoi nous admettons ici la répartition par moitié des charges réservées à la Confédération et aux cantons.

5. Observations finales.

Avant de résumer en quelques conclusions les considérations que nous venons d'exposer, nous voulons encore exa-

miner deux propositions dignes d'attention, qui ont été faites en vue de procurer à la Confédération les ressources pour l'assurance sociale.

La première de ces propositions a été faite par M. Ott, sous-directeur de la Banque nationale suisse, à Berne, et elle a donné ensuite l'occasion à M. le Conseiller national Hirter de présenter une motion qui a été déclarée d'importance par le Conseil national dans sa dernière session. Il s'agit de l'émission d'emprunts à primes par la Confédération en vue de l'acquisition de ressources pour l'assurance-vieillesse et invalidité. Il a été encore proposé à cette occasion d'avancer aux chemins de fer fédéraux, en vue d'être utilisées pour l'électrification, les ressources provenant de l'emprunt. M. Ott a exposé ainsi qu'il suit son idée : La Confédération inscrit chaque année, pendant quarante ans, au budget un poste de dépenses de 21.737.260 francs, équivalant à l'annuité d'un emprunt de 400.000.000 de francs, produisant intérêt au 4½ %, à amortir en 40 ans. Cette somme sera effectivement payée, comptabilisée au compte intérêts du capital, suivant le plan d'amortissement et, cas échéant, investie à intérêts. Pour couvrir ce besoin, il faut ouvrir des sources spéciales, notamment l'imposition du tabac. Sur la base de cette annuité s'effectueraient successivement des émissions d'emprunt, jusqu'à concurrence de 400 millions de francs, sous forme d'emprunts à primes. La Confédération place à intérêts le produit de l'emprunt et utilise le rendement annuel en vue de couvrir les sommes d'assurance arrivant à échéance au fur et à mesure. Après l'expiration des 40 ans, la Confédération possédera un fond libéré de dettes de 400 millions de francs, dont le rendement sera destiné, après comme avant, à faire face aux contributions annuelles destinées à l'assurance. Le type des obligations à primes doit être conforme aux exigences les plus sévères. En plus de l'intérêt fixe, il doit être prévu une élévation graduelle de la valeur des lots non gagnants et il doit, en outre, rester ouverte une chance de gain avec un gros lot éventuel de 100.000 francs. Il serait émis des titres de 100 francs, qui pourraient être divisés en cinquièmes, c'est-à-dire en obligations partielles de 20 francs ; le taux d'intérêt fixe serait de 2½ % annuellement, c'est-à-dire de 50 centimes annuellement par obligation partielle, avec un intérêt supplémentaire annuel de ½ % pour les obligations tirées.

Le département fédéral des finances a soumis cette proposition à la direction de la Banque nationale suisse, qui

a répondu par un préavis négatif, se basant sur les considérations suivantes :

« L'idée de la création d'un fonds pour l'assurance vieillesse et invalidité au moyen de l'émission d'un emprunt à primes, qui serait ensuite amorti en une durée de 40 ans avec le rendement de l'impôt sur le tabac, a incontestablement quelque chose de séducteur. L'avance proposée des ressources provenant de l'emprunt aux C. F. F. en vue de l'électrification constitue aussi une combinaison digne d'attention. Toutefois, la direction ne peut s'empêcher d'exposer des objections contre le projet car il s'occupe trop que de la destination momentanée et il ne tient pas suffisamment compte de certains points de vue d'ordre général.

Tout d'abord, il faut dire, quant à la question de principe, qu'un emprunt à primes fait appel à la passion du jeu de la population. Même en admettant que le caractère de jeu passe fortement à l'arrière-plan dans le cas particulier, il se présentera assez vite des successeurs qui pourront alors exploiter le principe de l'emprunt à primes, une fois sanctionné par la Confédération, en un sens qui ne conviendrait nullement aux intentions d'une grande partie du peuple suisse. Une fois que la population aura pris goût à l'emprunt à primes, ce que l'on doit certainement attendre, ce seront précisément les entreprises les plus dangereuses pour le petit souscripteur, qui se placeront au premier rang avec leurs prospectus séduisants et leur réclame tapageuse, ceci au détriment de maint besoin plus justifié. Aujourd'hui, de nombreuses personnes qui spéculeraient volontiers sur des chances de hasard reculent devant les emprunts à primes et les loteries de l'étranger parce que ces méthodes, que l'on ne connaît plutôt en Suisse qu'avec en arrière-goût plus prononcé de bienfaisance, n'éveillent pas, étant des produits de l'étranger, une entière confiance. L'introduction, du côté officiel, du système des primes, constituerait en revanche, pour toutes les opérations de cette nature, une recommandation. Il en résulterait sans nul doute le danger d'un renforcement de la passion du jeu qui, pour finir, ne se contenterait pas seulement des honnêtes principes de l'emprunt à primes proposé. On ne doit pas trop compter à ce sujet sur une garantie légale contre des abus, attendu que la distinction entre emprunt à primes et loterie est, en pratique, très difficile. Il existe dès lors déjà des objections de principe contre l'introduction d'emprunts à primes.

La direction voit dans l'adoption par la Confédération du principe des emprunts à primes une innovation qui peut apporter avec elle des modifications les plus profondes dans les méthodes financières de tout le pays. Si — comme il est probable — le nouveau système trouve un fort écho dans la population et étant donnés les besoins considérables qu'il y a lieu de prévoir pour les prochaines années, il existe en première ligne le danger que les autres emprunts de la Confédération ne trouvent plus l'intérêt dont ils ont bénéficié jusqu'ici, ce qui forcerait la Confédération à continuer à suivre la voie des emprunts à primes. On ne peut prévoir quelle tournure prendraient alors les choses pour les cantons, les communes et les entreprises privées.

Suivant des communications de la Direction générale des C. F. F., ces derniers ont besoin, pour l'électrification accélérée, d'environ 160 millions annuellement pendant 15 ans. La Banque

nationale s'est basée, pour son préavis, sur le fait qu'il ne sera possible de se procurer des montants semblables que si les circonstances sont extrêmement favorables et que, en considération de la situation qui est, en général, absolument inéclaircie, elle ne pourrait pas conseiller de compter pouvoir se procurer chaque année ces montants. Elle croit que l'acquisition de ces capitaux serait spécialement facilitée par l'introduction du livre de la dette et elle craint fort que le lancement d'un emprunt à primes de la part de la Confédération tue dans l'œuf le livre de la dette.

Mais une autre innovation encore paraît menacée par l'emprunt à primes: c'est la lettre de gage. Maintenant que cette question d'une si haute importance pour le système hypothécaire est sur le point de subir des réformes effectives, il serait très regrettable que, par suite de l'accumulation de nouvelles méthodes financières, elle reçoive un coup mortel.

Ainsi que vous le voyez, la proposition d'emprunt à primes a pour conséquence de mettre en discussion trois innovations du domaine de la politique financière. Etant donné que le marché des capitaux est déjà fortement mis à contribution et qu'il existe une certaine inquiétude provenant de motifs de politique extérieure et intérieure, étant donné, en outre, que le public s'attend à des charges fiscales considérables, il n'y a pas lieu d'espérer que ces trois innovations puissent être menées à chef avec le succès décisif nécessaire. Un insuccès discréditerait pour longtemps aussi bien le livre de la dette que la lettre de gage, de telle sorte qu'il serait habile et prudent d'ajourner d'emblée l'une ou l'autre de ces innovations si l'emprunt à primes devait avoir lieu.

Par là est entamée la question de la priorité des différents buts auxquels doivent servir les nouvelles méthodes financières.

Nous ne voudrions pas considérer le livre de la dette comme devant servir uniquement en vue de fournir les ressources financières pour l'électrification des chemins de fer fédéraux, qui appartient certainement aux postulats les plus urgents, mais particulièrement comme une mesure destinée à faciliter l'ordre des finances de la Confédération en général. Nous en attendons une amélioration en ce sens que les cours en Bourse des titres principaux resteront plus stables et que, dès lors, le placement des emprunts de la Confédération, en tant qu'ils seront encore nécessaires en plus des rendements de l'impôt de guerre, sera possible à des conditions favorables.

Nous estimons que les buts auxquels doit servir le livre de la dette sont si urgents qu'il faut écarter sans réserve l'emprunt à primes si l'on doit en attendre un effet défavorable.

Nous voudrions, de même, donner sans autre à la lettre de gage la priorité sur l'emprunt à primes. Il s'agit là d'une réforme qui est de la plus haute importance pour les opérations hypothécaires et qui doit être effectuée avec un plein succès.

En exposant ce qui précède, nous n'oublions nullement que, d'une part, la situation politique et économique actuelle est peu favorable pour l'introduction du livre de la dette et de la lettre de gage et, qu'en outre, ces deux innovations exigent encore des travaux préparatoires qui réclament un temps considérable. Nous n'oublions pas non plus qu'il existe l'avant-projet d'une loi fédérale

relative à la réglementation des loteries, qui prévoit que le droit d'émettre des emprunts à primes appartient en principe à la Confédération et qui n'autorise les emprunts de ce genre qu'en vue de fournir les ressources financières nécessaires à des œuvres sociales. Mais nous devons nous dire qu'une longue période devra s'écouler avant que la réglementation fédérale des loteries soit devenue une réalité, indépendamment du fait qu'il n'est pas certain que les points de vue admis par l'avant-projet relativement aux emprunts à primes soient acceptés par le législateur. Ce sont précisément ces circonstances qui nous paraissent justifier les craintes exposées ci-haut. En effet, si l'on émet chaque année, pendant quatre ans, une tranche de 100 millions d'un emprunt à primes de la Confédération suivant le projet Ott, il est probable qu'après ce délai l'aversion du capital indigène telle qu'elle existe à l'heure actuelle contre les placements de ce genre, sera écartée grâce aux conditions de l'emprunt et au crédit du débiteur. L'exemple donné par la Confédération trouvera probablement des imitateurs, de telle sorte que l'on donnerait ainsi aux intérêts du marché des capitaux et notamment des petits capitalistes une direction qui pourrait être préjudiciable aussi bien pour la réglementation des loteries telle qu'on se la propose, que pour l'introduction du livre de la dette et de la lettre de gage, c'est-à-dire pour leur succès.

Probablement en vue de l'aspiration justifiée de réserver les ressources du marché des capitaux pour les besoins d'argent considérables des chemins de fer fédéraux et de l'économie publique générale, monsieur Ott prévoit que les ressources procurées par l'emprunt à primes doivent être mises, moyennant un intérêt équitable, à la disposition des chemins de fer fédéraux. Il en résulterait la situation juridique suivante: une division administrative de la Confédération serait formellement créancière d'une autre, pour les engagements de laquelle la Confédération est, en fin de compte, responsable, malgré leur comptabilité séparée. Le résultat en serait que, par la voie détournée de l'assurance vieillesse et invalidité, on fournirait les ressources financières aux besoins des chemins de fer fédéraux, procédé qui aurait pour conséquence de rendre plus étroite que jusqu'ici et plus évidente l'union de la Confédération et des chemins de fer fédéraux. Au début, le fonds de l'assurance vieillesse et invalidité consisterait ou bien uniquement en une obligation des chemins de fer fédéraux, ce qui ne pourrait guère être considéré comme un actif affectivement disponible ou comme un fonds d'exploitation réel de l'assurance et, en fait, ce fonds n'augmenterait que peu à peu grâce aux sommes provenant des recettes régulières de la Confédération, douanes, impôts et monopoles, ou bien les chemins de fer fédéraux devraient délivrer au fonds, comme contre-valeur du prêt, des obligations qui seraient placées dans le public, suivant les besoins, par l'assurance vieillesse et accidents; dans ce cas, l'avantage de la combinaison serait en grande partie annulé, indépendamment du fait qu'il y aurait lieu de craindre, d'autre part, des conflits d'intérêts. Il nous paraît plus juste que les chemins de fer fédéraux couvrent leurs besoins financiers en s'adressant directement au marché des capitaux.

Toutefois, cette amalgamation d'un emprunt à primes de la Confédération avec les dépenses des chemins de fer fédéraux pour l'électrification se comprendrait et les autres objections contre cette opération seraient à la rigueur atténuées si, d'autre part, le projet

des intéressées offrait des avantages certains. Ceci nous amène à discuter en quelques mots la question de savoir si l'opération se recommanderait du point de vue financier. Nous devons déclarer d'emblée qu'il nous est impossible de répondre à cette question d'une manière offrant une certitude quelconque. Nous ne sommes pas en mesure d'embrasser d'un coup d'œil le développement du marché des capitaux pour des années; dans les temps normaux nous ne pouvons pas répondre à une question de ce genre pour une série d'années; à plus forte raison devons-nous être d'autant plus réservés dans la situation actuelle incertaine et toujours variable. Nous devons aussi nous abstenir d'exprimer une manière de voir sur la question de savoir si les conditions d'émission prévues seraient en mesure d'assurer le succès de l'emprunt à primes attendu que nous ne savons pas quelle sera la situation du marché au moment où l'on pourra procéder à l'émission de la première tranche et encore moins comment pourra s'effectuer le placement des quarts suivants. Mais le succès de toute l'opération, tel qu'il est poursuivi, ne dépend pas seulement des possibilités de placement et des conditions de l'emprunt, mais, dans une mesure égale, du rendement en intérêts de l'argent acquis de cette façon. Et là se posent les deux questions suivantes, insolubles aujourd'hui :

1. Peut-on exiger des chemins de fer fédéraux d'accepter de faire pendant 40 ans le service des intérêts nécessaire ?

2. Un tel engagement ne constituerait-il pas éventuellement dans la suite une charge injustifiée étant donnée la situation du marché ?

Les chemins de fer fédéraux seront-ils en mesure de supporter pendant quarante ans cette charge d'intérêts pour le cas où la situation économique se modifierait ?

On comprendra que les dernières considérations et questions ne sont pas de nature à écarter nos objections de principe ou simplement à les affaiblir de sorte que, abstraction faite de l'intérêt que peut soulever le projet Ott, soigneusement étudié et examiné dans tous ses détails, nous croyons devoir recommander de ne lui donner aucune suite.

Sans prendre position à ce sujet, nous ne voulons pas omettre de mentionner que la question doit être posée de savoir si, ainsi que le présuppose le projet Ott, la création d'un fonds d'assurance paraît réellement nécessaire on même rationnelle ou si les prestations de cette nouvelle assurance ne doivent pas être couvertes plutôt par voie de répartition, solution en faveur de laquelle peuvent être alléguées des raisons de grand poids. >

Nous avons reproduit in extenso le préavis de la Banque nationale parce que non seulement il étudie d'une manière approfondie la question de l'émission d'emprunts à primes en vue de se procurer les ressources nécessaires pour l'assurance sociale, mais parce que, en liaison avec cette question, il en touche encore d'autres qui présentent un grand intérêt précisément ici où l'on discute la situation financière de la Confédération. Le préavis fait illusion, entre autres, à la situation financière des

chemins de fer fédéraux. C'est intentionnellement que nous avons omis jusqu'ici dans notre exposé de parler des finances des chemins de fer fédéraux parce que nous estimons que ces finances doivent rester absolument séparées des finances du ménage général de la Confédération. A ce sujet, on peut dire toutefois que les chemins de fer fédéraux, à part leur besoin considérable de capitaux en vue de l'électrification, dont parle le préavis de la Banque nationale, auront encore à lutter pour assainir leur compte de profits et pertes qui, à fin 1918, présentait déjà un solde passif de 128 millions de francs en chiffre rond.

En ce qui concerne l'émission d'emprunts à primes par la Confédération, nous partageons absolument la manière de voir de la Banque nationale et nous vous proposons de ne pas donner suite à la motion Hirter. Avec la méthode de couverture que nous vous proposons relativement aux contributions provenant de ressources publiques, il n'y aura, d'ailleurs, pas besoin d'un fonds pour l'assurance-invalidité, vieillesse et de survivants constitué avec ces ressources, ce qui ne veut toutefois pas dire qu'une certaine réserve d'argent comme fonds de compensation en cas d'oscillations considérables des recettes destinées à l'assurance, sorte de fonds de crise en vue d'assurer la stabilité du budget, ne serait pas désirable et ne pourrait pas rendre de bons services. Mais on pourra peut-être trouver ici une combinaison suivant laquelle le fonds d'assurance actuel, qui est destiné, il est vrai, à l'assurance-maladie et accidents, et une partie du fonds de chômage constitué avec le cinquième du rendement de l'impôt sur les bénéfices de guerre seraient réunis en un nouveau fonds pour toute l'assurance sociale et accrus par le versement des intérêts et, si possible, de nouvelles contributions. Nous examinons cette question.

Nous ne voulons pas omettre d'attirer encore l'attention sur le fait que, suivant toute probabilité, les nouvelles sources de recettes prévues commenceront à produire totalement ou au moins en partie avant que l'assurance-vieillesse, invalidité et de survivants soit organisée et qu'elle ait commencé à fonctionner. Une organisation de ce genre exige naturellement un certain temps, ainsi qu'on l'a constaté lors de l'introduction de l'assurance-maladie et accidents. Or, il est clair que les rendements de ces nouvelles sources ne pourront pas être utilisés à ce moment-là en vue d'un autre but, ce que déjà le texte même de l'article constitutionnel proposé ne per-

mettrait nullement, mais qu'ils seront déposés en un fonds pour l'assurance sociale. Il se créera ainsi, de soi-même, une base financière pour la nouvelle assurance, c'est-à-dire qu'il se constituera un fonds où il sera possible de puiser dans la période d'introduction de l'assurance. Car une chose est certaine : quels que soient les principes ou les bases sur lesquels on calcule le déficit du début pour l'assurance-vieillesse, invalidité et de survivants, il est certain qu'il résultera un besoin extraordinaire d'argent du fait que des catégories entières de la population seront admises, lorsqu'elles auront atteint l'âge donnant droit à l'assurance, à percevoir la rente entière sans qu'elles aient versé les primes correspondantes.

Si donc il se crée de soi-même un fonds en vue du besoin extraordinaire d'argent dans la période d'introduction, nous serions prêts, pour manifester, par une action rapide, notre volonté d'introduire immédiatement l'assurance-invalidité, vieillesse et de survivants, malgré la situation défavorable du budget, telle que nous l'avons dépeinte et en tant que cela devrait être considéré comme rationnel, à porter dans les budgets de la Confédération, à partir du moment où, par l'acceptation de l'article constitutionnel proposé, les nouvelles sources de revenus pour l'assurance sociale seront accordées en principe, jusqu'au moment où ces sources commenceront à produire, un montant de 15 millions de francs annuellement pour la création d'un fonds en vue de l'assurance en question. Nous ne croyons pas nous mettre en contradiction de ce fait, avec ce que nous avons dit antérieurement et spécialement avec la déclaration que la Confédération ne pourra mettre à disposition des ressources pour l'assurance-invalidité, vieillesse et de survivants que si de nouvelles sources de revenus lui sont ouvertes. L'inscription au budget des 15 millions de francs ne s'effectuerait que lorsque l'introduction de l'assurance et l'acquisition des ressources en vue de cette assurance seraient constitutionnellement assurées. En revanche, nous ne pourrions pas nous déclarer d'accord avec des propositions qui tendraient à réaliser la création d'un fonds pour l'assurance-invalidité, vieillesse et de survivants en utilisant des ressources dont l'usage est déjà fixé par la constitution. Cela serait le cas si l'on donnait suite à l'idée de prendre sur le rendement de l'impôt sur les bénéfices de guerre la somme de 250 millions de francs pour la création d'un fonds en vue de l'assurance-invalidité et vieillesse. Le rendement de

l'impôt sur les bénéficiaires de guerre est, suivant l'article constitutionnel concernant le nouvel impôt de guerre, adopté à une grande majorité par le peuple suisse dans la votation du 4 mai 1919, destiné à couvrir, avec le premier impôt de guerre et le nouvel impôt de guerre extraordinaire, le capital dépensé pour la mobilisation des troupes. Il ne faut plus y toucher, pour des motifs de nature politique et financière.

Les 15 millions de francs que, suivant la déclaration ci-haut, nous sommes prêts à inscrire au budget pour l'assurance-invalidité, vieillesse et de survivants correspondent approximativement au montant nécessaire pour le service des intérêts et l'amortissement d'une somme de 250 millions de francs.

La seconde proposition a été présentée par M. le Conseiller aux Etats Usteri et elle est ainsi conçue : « Il est proposé au Conseil fédéral d'envisager, en vue de rendre possible et d'assurer les contributions de l'Etat à l'assurance sociale

- a. l'exploitation de forces naturelles non utilisées et l'accroissement de l'exploitation de forces naturelles utilisées ;
- b. la mise sous régie de l'énergie électrique produite à l'aide de forces naturelles et servant à la fabrication en gros de produits chimiques et métallurgiques ;
- c. la vente de cette énergie en vertu de concessions octroyées moyennant émoluments, qui seront perçus en partie suivant les quantités d'énergie, en partie suivant le bénéfice brut ou net provenant de la fabrication des produits indiqués ou suivant une méthode analogue, appropriée à la production.

Cette proposition est examinée par notre département des finances en liaison avec le département de l'intérieur. Cet examen n'est pas terminé. S'il devait en résulter que, par ce moyen, on peut réellement se procurer des ressources financières pour la Confédération, nous ne manquerions pas de vous faire sans tarder les propositions nécessaires pour nous assurer ces ressources qui, si elles ne seront pas utilisées pour l'assurance sociale, le seront pour les besoins du ménage financier général de la Confédération.

En ce qui concerne spécialement l'imposition de l'énergie électrique, nous ne pouvons nous empêcher d'exprimer maintenant déjà les scrupules que nous éprouvons relativement à la question de savoir s'il serait possible et indiqué

de soumettre à une imposition fiscale l'énergie électrique, à l'époque actuelle où nous devons tout mettre en œuvre pour nous libérer du charbon et pour donner accès au courant électrique dans chaque fabrique, dans chaque atelier, dans chaque ménage. Il y a lieu, d'ailleurs, d'attirer l'attention sur le fait que, suivant la nouvelle loi sur les cours d'eau, les cantons ont déjà la compétence d'imposer les forces hydrauliques jusqu'à 6 francs par cheval-vapeur.

Nous en arrivons aux conclusions suivantes :

1. *La Confédération ne peut mettre des ressources à la disposition de l'assurance-invalidité, vieillesse et de survivants que si de nouvelles sources de revenus lui sont ouvertes.*

2. *L'introduction de cette assurance, respectivement la réforme constitutionnelle nécessaire à cet effet, ne peut pas être décidée, étant donnée la situation financière de la Confédération, sans que l'on pourvoie également, dans le même projet constitutionnel, à la couverture nécessaire. L'une ne doit pas pouvoir être adoptée sans l'autre.*

3. *Il est établi que, pour l'assurance-maladie et accidents déjà entrée en vigueur, les moyens d'exploitation n'existent pas dans toute leur mesure. C'est pourquoi il est indiqué de faire rentrer cette partie de l'assurance sociale dans le projet financier actuel et de parler d'une manière générale de l'acquisition par la Confédération des ressources pour l'assurance sociale.*

4. *Comme nouvelles sources de revenus pour la Confédération en vue de se procurer les ressources destinées à l'assurance sociale, il faut considérer comme indiquées et nous proposons les mesures ci-après : introduction d'impôts de consommation sur le tabac et la bière et introduction d'un impôt fédéral sur les masses successorales, les parts héréditaires et les donations. La Confédération et les cantons doivent participer, chacun par moitié, au rendement de ce dernier impôt, tandis que le rendement des impôts de consommation sur le tabac et la bière revient entièrement à la Confédération.*

5. *En plus du rendement de ces nouveaux impôts, la part revenant à la Confédération sur le rendement du monopole de l'alcool après que ce dernier aura été étendu aux eaux-de-vie de fruits doit aussi être destinée exclusivement à l'assurance sociale. Cette destination doit être inscrite dans*

la Constitution. A cette occasion, étant donnée la possibilité que, plus tard, dans le cas d'un nouveau besoin financier, d'autres denrées non indispensables encore soient soumises à une autre imposition fiscale qu'à celle des droits de douane, il est indiqué de prévoir la même destination aussi pour les recettes qui proviendront de ces mesures fiscales.

6. Si les choses sont réglées de cette façon, la Confédération pourra mettre à la disposition de l'assurance sociale une somme de 46,9 millions de francs. Si l'on déduit de ce montant la somme nécessaire pour l'assurance-maladie et accidents, par 9 millions de francs, il restera, pour la nouvelle assurance-invalidité, vieillesse et de survivants, qui est à introduire, une somme de 37,9 millions de francs ou, pour ne pas compter avec un chiffre si certain, une somme de 35 à 40 millions de francs.

Pour le cas où vous décideriez d'entrer en matière sur le présent projet, nous retirerions le projet concernant l'imposition du tabac, qui est à l'heure actuelle devant le Conseil des Etats en vue de la liquidation de divergences.

Nous savons qu'avec nos projets nous demandons de grands sacrifices de toutes les classes de la population. Mais nous ne doutons pas que toutes ne soient prêtes à accepter de bonne volonté ces sacrifices attendu qu'il s'agit de fournir les ressources à une œuvre importante et noble comme l'est l'assurance sociale. Nous avons été heureusement épargnés par la guerre et nous devons en être reconnaissants à la Providence. Exprimons cette reconnaissance en contribuant tous, chacun suivant ses forces, à la création rapide de l'assurance sociale, qui est une grande œuvre d'altruisme, de solidarité entre compatriotes.

Nous vous recommandons d'adopter le projet d'arrêté fédéral ci-après et saisissons cette occasion pour vous présenter, monsieur le président et messieurs, l'assurance de notre haute considération.

Berne, le 21 juin 1919.

Au nom du Conseil fédéral suisse,

Le président de la Confédération: ADOR.

Le chancelier de la Confédération: STEIGER.

Projet.

Arrêté fédéral

portant

adjonction à la constitution fédérale d'articles concernant le droit de légiférer en matière d'assurance-invalidité, vieillesse et survivants, et la création des ressources nécessaires à la Confédération 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 en cas d'invalidité, l'assurance en cas de vieillesse et l'assurance des survivants.

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

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

Art. 41^{ter}. La législation concernant la production, l'importation, la vente et l'imposition du tabac, des produits manufacturés du tabac et de la bière est du domaine de la Confédération.

Art. 41^{quater}. La législation concernant la perception d'impôts sur les masses successorales, sur les parts héréditaires et sur les donations est du domaine de la Confédération. La taxation est effectuée par les cantons sous la surveillance de la Confédération. Le produit appartient par moitié à la Confédération et aux cantons. La législation fédérale pourvoira à

ce que les cantons qui, par suite de l'introduction d'impôts fédéraux sur les masses successorales, sur les parts héréditaires et sur les donations, éprouvent une diminution du produit de leurs impôts, soient indemnisés pendant une période transitoire de quinze ans.

Art. 42, alinéa 2. Les recettes de la Confédération provenant de l'imposition de denrées non indispensables sont, à l'exception des péages, utilisées exclusivement en vue de couvrir la part des frais des assurances sociales incombant à la Confédération. Il en est de même des recettes de la Confédération provenant de l'imposition des masses successorales, des parts héréditaires et des donations.

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

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

Annexe.

Assurance-vieillesse, invalidité et des survivants.

La couverture actuarielle des charges de l'assurance.

A. Les personnes qui bénéficient de la prévoyance.

a) La catégorie des personnes nouvellement assurées chaque année.

La catégorie qui influence en première ligne le montant de la charge probable de l'assurance est celle des personnes nouvellement assurées chaque année. Si l'obligation de l'assurance commence, en principe, pour toute la population suisse avec un certain âge, par exemple avec l'âge de 16 ans, la catégorie des personnes nouvellement assurées ne comprendra somme toute que des personnes âgées de 16 ans. A celles-ci viennent s'ajouter les citoyens suisses qui reviennent de l'étranger à un âge plus avancé, ainsi que les étrangers qui se sont fait naturaliser également à un âge plus avancé. Toute limitation de l'obligation de l'assurance se basant sur des distinctions sociales, comme la limite du revenu par exemple, ou sur des distinctions économiques telles que le genre d'occupation professionnelle ou ménagère, ou encore sur le genre d'activité professionnelle entre les personnes indépendantes et les salariés entraîne une augmentation du nombre des personnes plus âgées tombant sous le coup de l'assurance. Cette circonstance agit défavorablement sur la couverture des dépenses en ce sens que le temps durant lequel les cotisations doivent être payées par cette catégorie est réduit comparativement à celui des autres personnes nouvellement assurées. Ce fait explique par exemple la disposition de la loi hollandaise qui prévoit que les personnes qui ont dépassé l'âge de 35 ans ne sont plus astreintes à l'assurance, lors même qu'elles remplissent toutes les autres conditions entraînant l'obligation de l'assurance. A cet égard, il y a lieu de remarquer qu'au point de vue social, ce sont précisément les personnes que le sort prive d'indépendance sociale ou économique, à un âge déjà avancé, qui ont, dans la règle, le plus besoin de sollicitude. C'est pourquoi les lois d'assurance n'excluent pas, en général, cette catégorie de personnes, ce qui, au point de vue actuariel et dans le cas

où l'obligation de l'assurance n'est pas absolument générale, peut être admis avec d'autant moins de scrupules que des personnes sortent continuellement de la catégorie de celles qui sont astreintes à l'assurance et contribuent ainsi à en alléger les charges financières.

b) La génération englobée dans l'assurance au début.

Tout autre est le problème financier à résoudre lors de l'application de l'assurance ensuite de la charge qui résulte de la génération englobée dans l'assurance au début, à laquelle se rattachent des personnes de toutes les classes d'âges.

D'après les résultats du recensement de 1910 de la population suisse, le groupement d'après l'âge est le suivant:

| | Hommes | Femmes | Total |
|------------|-----------|-----------|-----------|
| 16—20 | 142.057 | 142.139 | 284.196 |
| 21—30 | 238.976 | 250.240 | 489.216 |
| 31—40 | 216.271 | 225.353 | 441.624 |
| 41—50 | 171.493 | 186.611 | 358.104 |
| 51—60 | 121.055 | 139.802 | 260.857 |
| 61—65 | 45.515 | 56.277 | 101.792 |
| 66—70 | 37.279 | 46.566 | 83.845 |
| 71 et plus | 44.166 | 55.416 | 99.582 |
| Total | 1.016.812 | 1.102.404 | 2.119.216 |

Si l'on ne considère que certains groupes économiques, tels que les salariés ou les personnes indépendantes, les ressortissants de l'agriculture ou ceux de l'industrie, les personnes ayant une activité professionnelle ou ménagère ou enfin les habitants de certains cantons, l'on constate des différences très sensibles dans les groupements d'après l'âge, qui influent, par conséquent, sur la charge incombant à l'assurance.

Tandis que pour les classes d'âge formées d'individus jeunes, la durée probable du paiement des cotisations est encore normale, cette durée se réduit proportionnellement pour les classes d'âge plus élevé. Comme il est recommandable tant au point de vue social qu'au point de vue administratif de renoncer à une augmentation proportionnelle des cotisations ou à une réduction proportionnelle des prestations d'assurance avec l'âge, la charge créée par les classes d'âge avancé de la génération englobée dans l'assurance au début n'est pas équilibrée par leurs cotisations. Pour couvrir ce déficit, que nous appellerons dans la suite le « déficit initial », on peut créer

un fonds de dotation, ou procéder à un amortissement graduel, ou en faire le service des intérêts au moyen de ressources publiques, ou enfin avoir recours à une surprime générale pour les assurés de la génération englobée dans l'assurance au début et pour les personnes nouvellement assurées dans la suite.

c) La catégorie des invalides et vieillards lors de l'entrée en vigueur de l'assurance.

Une troisième catégorie qui doit être prise en considération pour la prévoyance en question est constituée par les invalides ou les personnes âgées, ainsi que par les veuves et les orphelins comme tels au moment de l'introduction de l'assurance. Il est clair que cette catégorie de personnes pour lesquelles les cas couverts par l'assurance existaient lors de l'entrée en vigueur de celle-ci, ne peut plus être mise au bénéfice d'une prévoyance sous forme de l'assurance, si l'on ne veut pas se mettre en contradiction absolue avec l'essence et la nature même de cette dernière. Pour cette catégorie de personnes, il ne peut être question que d'un système de prévoyance sous forme d'allocations sans cotisation.

Aussi y aurait-il lieu d'examiner si, conjointement à l'introduction de l'assurance, il ne serait pas indiqué d'établir les bases légales en vertu desquelles il pourrait être reconnu alors aux invalides et aux vieillards existant à ce moment un droit à des rentes correspondantes, pour autant qu'ils auraient été astreints à l'assurance et seraient entrés en ligne de compte pour les suppléments prélevés sur les ressources publiques. Mais pour l'exposé du système de couverture et l'estimation du coût probable de l'assurance, nous devons en tout cas faire abstraction de cette catégorie de personnes.

B. Le système de couverture.

Dans l'assurance des rentes, le montant des dépenses annuelles dépend principalement de la fréquence des cas d'assurance se produisant annuellement et de la durée de la vie des bénéficiaires de rentes. Si l'on fait abstraction des oscillations accidentelles, les dépenses annuelles augmenteront suivant une certaine loi à partir de la première année d'assurance, puisque au cours de chaque année de nouvelles rentes viennent s'ajouter à celles qui ont été accordées dans les années d'assurance antérieures. Cette augmentation des dépenses annuelles continuera ainsi et finira par devenir stationnaire au moment où le nombre des personnes pour lesquelles la jouissance de

la rente cesse égalera le nombre des nouveaux bénéficiaires de rente.

Les différents systèmes de couverture se distinguent les uns des autres uniquement par la manière de répartir sur les années la couverture de ces dépenses. Le choix du système de couverture n'a donc pas d'influence sur le montant des dépenses mais seulement sur le montant des cotisations et des suppléments prélevés sur les ressources publiques, en ce sens que la couverture de dépenses effectuée antérieurement à leur échéance se trouve réduite des intérêts et des intérêts composés accumulés.

a) *Le système de répartition.*
(Répartition des dépenses annuelles.)

Le système de couverture techniquement le plus simple est « le système de répartition », d'après lequel, dans une année d'assurance, seules les dépenses échéant au courant de cette année entrent en ligne de compte pour la couverture. Comme cette manière de procéder évite toute accumulation de capitaux, il n'y a pas d'intérêts qui entrent en ligne de compte, de sorte que les cotisations à prélever correspondent exactement aux dépenses de l'assurance et augmentent donc avec les charges annuelles jusqu'à ce que l'état stationnaire soit atteint. Or la progression de la cotisation par tête, résultant de la répartition des charges, sera atténuée, si et dans la mesure où le nombre des assurés entre lesquels se répartit la charge annuelle augmente avec les années.

Au cas où ces cotisations devraient aussi servir à couvrir les frais occasionnés par les allocations sans cotisation dont il a été question ci-dessus, elles atteindraient le montant stationnaire dès le début de l'assurance et resteraient ainsi constantes dans la suite. Or, une telle liaison entre le système de l'assurance et le système d'allocations sans cotisation ne pourrait que nuire à l'idée morale qui est à la base de l'assurance en détruisant toute initiative et tout effort de l'assuré pour se suffire à lui-même, ce qui porterait préjudice à l'œuvre même de l'assurance.

Si nous admettons que les cotisations des assurés ne sont employées que dans le seul but de couvrir les dépenses de l'assurance elle-même, il en résulte qu'avec le système de répartition les cotisations de la génération englobée dans l'assurance au début et celles des premières générations de nouveaux assurés sont de beaucoup inférieures à celles des

génération futures. C'est pour ce motif déjà que ce système de couverture ne peut être pris en considération malgré sa simplicité évidente, car il serait injuste et incompréhensible au point de vue économique de prélever des cotisations moins élevées de la génération qui constitue la charge la plus forte pour l'assurance en proportion du temps pendant lequel elle est appelée à les payer.

b) Le système de couverture des capitaux avec cotisations de répartition.

(Répartition des capitaux de couverture.)

Un autre système de répartition qui, dès le début, entraîne des cotisations invariables est « le système de couverture des capitaux avec cotisations de répartition ». Il diffère du système de répartition exposé ci-dessus en ce que les cotisations d'une année d'assurance servent à établir déjà les capitaux de couverture des rentes nouvelles reconnues au cours de l'année en question, c'est-à-dire les capitaux augmentés de leurs intérêts qui suffiront à payer les arrérages probables de ces nouvelles rentes. Si la répartition des assurés par l'âge, laquelle détermine principalement la fréquence des cas d'assurance, ne se modifie pas, le nombre probable des cas qui se produisent durant une année restera constant, et par suite aussi les charges à couvrir par les capitaux.

Ici, comme dans le système de répartition, une partie des cotisations d'une certaine génération d'assurés servira à couvrir encore les charges des générations antérieures; c'est-à-dire que dans ces deux systèmes de couverture on n'établit point de réserves de primes. Il s'ensuit d'abord qu'au moment du passage du système de prévoyance sous forme d'assurance à une autre forme de prévoyance, il n'y aurait point de fonds disponibles avec le système de répartition, tandis qu'avec le système de répartition des capitaux de couverture on n'aurait à sa disposition que ceux des rentes en cours. Mais ce dernier système ne réserve pas encore les fonds correspondant au droit à une rente future pour un cas d'assurance qui interviendra tôt ou tard, droit que les intéressés se sont dûment acquis par le paiement de leurs cotisations.

En outre ces deux systèmes de répartition excluent d'emblée une pluralité d'assureurs, puisqu'on n'y constitue pas de réserves de primes, qui lors du passage d'un assuré pourraient être reportées sur le nouvel assureur comme finance d'entrée.

La question se présente sous un autre aspect pour les prestations provenant des ressources publiques, où l'on ne peut en effet pas parler de droits acquis. Si l'on désire laisser la plus grande latitude possible aux autorités publiques pour la mise à disposition des fonds et si l'on veut éviter des accumulations inutiles de capitaux, on peut très bien choisir l'un de ces deux systèmes de répartition pour les dites prestations.

c) Le système de la couverture des capitaux par des primes.

Le système de couverture qui sans doute répond le mieux aux aspirations des assurés appelés à payer des cotisations et qui est le plus efficace pour lutter contre le danger de paralysie de la volonté de se suffire à soi-même serait celui dans lequel en principe les contributions fournies par un groupe d'assurés ne serviraient plus comme dans le système de répartition à couvrir des dépenses d'autres groupes d'assurés, mais seraient exclusivement réservées avec leurs intérêts à la couverture des besoins du groupe même.

Cette conception très individualiste qu'on a souvent cru pouvoir négliger dans l'assurance sociale, et cela à son détriment, conduit au « système de la couverture des capitaux par des primes », en vertu duquel les cotisations d'un groupe d'assurés couvrent non seulement les dépenses annuelles effectives ou le montant des capitaux de couverture des rentes nouvelles, mais dans lequel la prime est calculée de façon à suffire au versement de toutes les prestations actuelles et futures probables pour le groupe.

Cette condition ne peut être remplie d'abord que si le groupe d'assurés ne réunit que des individus du même âge d'entrée, ce qui entraîne soit des primes individuelles variables avec l'âge d'entrée aussi bien pour les assurés de la génération englobée dans l'assurance au début que pour ceux qui feront partie des générations suivantes, soit, dans le cas de primes égales, à des prestations d'assurance variables avec l'âge d'entrée ou du moins avec la durée de l'assurance.

Ces primes individuelles doivent nécessairement toujours entrer en ligne de compte dans l'assurance complémentaire volontaire, sinon l'assuré aurait intérêt à n'avoir recours à cette dernière qu'à un âge avancé, ce qui entraînerait un groupement d'âge défavorable.

Mais dans l'assurance obligatoire, ces primes ou ces prestations d'assurance variables avec l'âge d'entrée mettent en question la valeur sociale de l'assurance pour les personnes

qui y sont admises à un âge avancé. De plus, les primes variables avec l'âge d'entrée ne sauraient entrer en ligne de compte pour la raison qu'elles croissent très rapidement avec l'âge et atteignent assez vite un montant hors de proportion avec les ressources de l'assuré. D'autre part, l'introduction de primes variables compliquerait l'application de l'assurance au point de vue administratif et accroîtrait encore les difficultés d'engagement pour les salariés âgés, du fait que les chefs d'entreprise devraient supporter une partie des primes d'assurance.

Pour arriver à l'introduction de la prime uniforme reconnue nécessaire, l'Allemagne, par exemple, qui règle les prestations d'assurance non pas d'après l'âge d'entrée, mais seulement d'après la durée de l'assurance, a réuni la génération englobée dans l'assurance au début avec les générations futures des nouveaux assurés dans un même groupe d'assurés pour lequel il a été fixé une « prime moyenne ».

L'observation simultanée de ces deux conditions qui, au premier abord, s'excluent mutuellement, mais qui nous paraissent toutes deux d'égale importance pour l'organisation rationnelle de l'assurance obligatoire, entraîne la fixation d'une prime uniforme correspondant à l'âge d'entrée le plus bas; les prestations provenant de ressources publiques doivent alors servir en première ligne à couvrir le déficit résultant du fait que les assurés d'âge plus élevé, principalement ceux de la génération englobée dans l'assurance au début, puis dans la suite aussi ceux des générations futures des nouveaux assurés paient une prime trop faible eu égard aux charges qu'ils représentent pour l'assurance.

Ainsi que nous l'avons déjà fait remarquer, il existe une très grande latitude dans les procédés à employer pour couvrir ce déficit initial au moyen de ressources publiques, depuis la couverture complète en une fois par un fonds de dotation, ou un amortissement graduel jusqu'au simple service des intérêts. Dans le cas où les capitaux de couverture sont placés sur des valeurs de l'Etat, le service des intérêts ne se distingue plus de la couverture par un fonds de dotation qu'en ce que dans l'un des cas l'intérêt annuel est fourni directement à l'assureur par des ressources publiques alors que dans l'autre cas il le reçoit sous forme d'intérêt des valeurs de l'Etat.

On reproche au système de couverture de capitaux de soustraire à l'économie publique et à son préjudice des capitaux considérables. Ce reproche serait fondé si ceux-ci étaient

placés de façon à n'apporter aucun profit à l'économie publique. Le mode de placement de ces sommes est une question pour elle-même qui n'a rien à voir avec le système de couverture. Au reste, rien n'empêche de mettre les capitaux à la disposition de l'économie publique; d'autre part, il nous paraît important d'insister au contraire sur l'avantage considérable que peut procurer à celle-ci le système de couverture, si par exemple les capitaux pouvaient servir à solutionner la grosse question de la pénurie des logements ou à favoriser la construction de sanatoria, de cliniques, d'établissements destinés à recueillir les invalides et les vieillards et à faire avancer la solution d'autres questions d'intérêt public, telles que la création d'institutions de prévoyance pour tuberculeux, pour la jeunesse, etc. Les primes dans le système de couverture des capitaux sont toujours de beaucoup inférieures aux cotisations nécessaires dans le système de répartition par suite de l'accumulation des intérêts qui atteignent des valeurs considérables en raison de la durée moyenne relativement longue de l'assurance.

C. Le coût probable de l'assurance.

Le coût de l'assurance dépend principalement du nombre des assurés, de leur répartition par âges et du montant des prestations d'assurance servies. Comme ces trois facteurs dépendent des dispositions de la loi à élaborer, il ne saurait être question de calculer, ne serait-ce qu'approximativement, les conséquences financières de l'introduction de l'assurance-invalidité, vieillesse et des survivants. Par contre, nous essaierons au moyen d'un exemple basé sur des suppositions déterminées quant aux trois facteurs énoncés de procurer par des calculs approximatifs comme aussi par de simples évaluations, des données pouvant servir à une première orientation sur les relations entre le genre et le montant des prestations d'assurance d'une part et le montant des cotisations et les charges à supporter par les ressources publiques d'autre part. Nous devons cependant déclarer expressément que ces dernières pourraient fort bien être sensiblement modifiées à la suite de calculs plus exacts basés sur les résultats des statistiques découlant des expériences les plus récentes faites dans le domaine de l'assurance sociale, résultats qu'à notre regret nous n'avons pas encore à notre disposition en ce moment. Toutefois ces modifications ne seront pas d'une importance telle que l'utilisation des données en question pour cette première orientation puisse être contestée.

* * *

Suppositions.

1. Les assurés obligatoires qui entrent en ligne de compte pour les subventions provenant de ressources publiques.

Pour l'estimation des charges à couvrir par les ressources publiques, nous supposons que les subventions accordées doivent être concentrées sur la population indépendante au point de vue social, c'est-à-dire, sans faire de distinction économique entre les salariés et les indépendants, sur les classes qui ne possèdent pas les moyens et la clairvoyance nécessaires pour être à même de parer elles-mêmes et sans contrainte aux vicissitudes de la vie.

En nous basant sur la répartition économique de la population telle qu'elle résulte du recensement de 1910, nous supposons qu'il y a lieu de faire entrer en ligne de compte pour l'évaluation de ces subsides les fractions ci-après désignées des différentes classes économiques :

| | |
|---|---------|
| $\frac{1}{4}$ des indépendants | 100.000 |
| $\frac{1}{2}$ des employés | 90.000 |
| $\frac{2}{3}$ des ouvriers | 540.000 |
| Tous les domestiques | 65.000 |
| Tous les ouvriers travaillant à domicile | 65.000 |
| $\frac{1}{4}$ des membres de la famille travaillant au ménage | 135.000 |
| Total | 995.000 |

soit en chiffres ronds 1.000.000

Nous avons en outre supposé que l'assurance obligatoire englobait les personnes de 16 à 60 ans, alors que les personnes déjà invalides ou âgées de plus de 60 ans lors de l'introduction de l'assurance bénéficieraient d'allocations sans cotisation pour invalidité et vieillesse et que les veuves âgées de moins de 60 ans et les orphelins au moment de l'introduction de l'assurance ont été laissés de côté.

Si l'assurance est limitée aux personnes qui lors de leur entrée n'ont pas plus de 50 ans, l'effectif de la génération englobée dans celle-ci lors de son introduction est abaissé de 1 million à 0,8 million et même à 0,6 million si l'on fixe à 40 ans la limite d'âge.

II. Les prestations.

1. Prestations d'assurance y compris les suppléments de rentes fournis par les ressources publiques à la catégorie des assurés obligatoires:

| | |
|---|-----------|
| a) Rente d'invalidité jusqu'à l'âge de 65 ans | fr. 800,— |
| b) Rente de vieillesse depuis l'âge de 65 ans | » 800,— |
| c) Rentes de survivants (orphelins jusqu'à l'âge de 16 ans et veuves jusqu'à l'âge de 65 ans) | |
| en moyenne | » 500,— |

Les suppléments de rentes fournis par les ressources publiques ont été supputés à fr. 200,— pour les rentes d'invalidité et de vieillesse et à fr. 100,— pour les rentes de survivants.

2. Prestations des allocations sans cotisation pour l'invalidité et la vieillesse à la catégorie des personnes exclues de l'assurance en raison de leur âge trop avancé:

Rente d'invalidité et rente de vieillesse à partir de l'âge de 65 ans fr. 300,—

III. Couverture des charges.

1. Cotisations des assurés.

Perception d'une cotisation uniforme et invariable des assurés, le cas échéant, lorsqu'il s'agit de salariés, avec participation de l'employeur. La cotisation doit être égale à la prime calculée d'après le système des capitaux de couverture avec primes correspondant à l'âge d'entrée de 16 ans et aux prestations d'assurance, sous déduction des suppléments de rentes fournis par les ressources publiques.

2. Prestations de la Confédération et des cantons.

- a) Prise à leur charge du déficit initial provenant de la génération englobée dans l'assurance au début.
- b) Prestations annuelles en vue de l'octroi des suppléments de rentes et des dépenses provenant des allocations sans cotisation pour invalidité et vieillesse.

3. Prestations des communes.

Prestations annuelles des communes destinées à supporter partiellement ou totalement les primes de la population privée de ressources.

4. Frais d'administration.

L'assurance est administrée gratuitement par l'assureur et par les organes auxquels l'administration est confiée.

5. Taux de l'intérêt.

Le taux de l'intérêt des capitaux est 4 %.

* * *

Le montant des charges des intéressés.

Sur la base des suppositions faites nous arrivons aux chiffres ronds suivants pour le montant des cotisations des assurés et les charges de la Confédération et des cantons.

1. Cotisation annuelle uniforme des assurés.

| | |
|--------------------------------|-----------------|
| Assurance-invalidité | fr. 13,— |
| » vieillesse | » 18,60 |
| » des survivants | » 8,40 |
| Total | <u>fr. 40,—</u> |

A titre de comparaison nous donnons ci-dessous pour quelques Etats les cotisations pour l'assurance-invalidité et vieillesse obligatoires, mises par parts égales à la charge des employeurs et des assurés.

| | |
|--|-----------|
| Allemagne (classes de salaires) de fr. 10,40 jusqu'à | fr. 31,25 |
| Autriche (projet de 1914, classes de salaires) de | |
| fr. 6,50 jusqu'à | » 38,— |
| France fr. 18,— pour les hommes, fr. 12,— pour les femmes | |
| et fr. 9,— pour les mineurs âgés de moins de 18 ans. | |
| Angleterre (assurance-maladie et invalidité) fr. 38,— pour les | |
| hommes, fr. 32,50 pour les femmes. | |

2. Les prestations de la Confédération et des cantons.

a) Pour les différentes limites d'âge prévues pour l'inclusion dans l'assurance obligatoire, le déficit initial et les dépenses annuelles nécessaires pour en assurer le service des intérêts atteignent les valeurs suivantes:

| Limite d'âge | 60 ans | 50 ans | 40 ans |
|-------------------------------------|----------------|-------------|-------------|
| Nombre des assurés | 1 million | 0,8 million | 0,6 million |
| Déficit initial. | | | |
| Assurance-invalidité | fr. 239 mill. | 175 mill. | 97 mill. |
| Assurance-vieillesse | » 686 » | 378 » | 174 » |
| Assurance des survivants | » 188 » | 148 » | 90 » |
| Total | fr. 1093 mill. | 701 mill. | 361 mill. |
| Service des intérêts par an. | | | |
| | fr. 44 mill. | 28 mill. | 14 mill. |

b) Les charges annuelles résultant des suppléments de rente avec un nombre d'assurés restant constant augmentent avec chaque année d'assurance en partant de zéro pour atteindre un montant stationnaire de 32 millions de francs en chiffres ronds.

Par contre les charges annuelles résultant des allocations sans cotisation pour invalidité et vieillesse se maintiendront à 35 millions de francs jusqu'à ce que les dernières personnes de cette catégorie soient entrées en jouissance de la rente de vieillesse. A partir de ce moment les charges annuelles diminueront graduellement avec chaque année d'assurance pour atteindre finalement la valeur zéro.

Les charges annuelles constituées par les suppléments de rente et celles qui résultent des allocations sans cotisation se modifient donc de telle sorte que leur total représente en somme une charge annuelle constante dès le début, fait qui au point de vue financier devrait pouvoir faciliter le rattachement à l'assurance du système d'allocations sans cotisation. Dans les calculs ci-dessous, nous prendrons comme valeur pour ces charges la plus élevée des deux sommes, soit fr. 35 millions.

Il s'ensuit que les charges annuelles totales constantes à supporter par la Confédération et les cantons sont les suivantes:

| Limite d'âge | 60 ans Fr. | 50 ans Fr. | 40 ans Fr. |
|--|---------------|---------------|---------------|
| a) Service des intérêts du déficit initial | 44 mill. | 28 mill. | 14 mill. |
| b) Suppléments de rente pour l'assurance, et dépenses résultant du système d'allocations sans cotisation pour invalidité et vieillesse | 35 mill. | 35 mill. | 35 mill. |
| Total | 79 mill. | 63 mill. | 49 mill. |
| soit en chiffres ronds | 80 mill. | 65 mill. | 50 mill. |

Lucerne, le 12 mai 1919.

Dr. P. Nabholz.

**Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant l'attribution à la
Confédération du droit de légiférer en matière d'assurance-invalidité, vieillesse et"
survivants, et la création des ressources nécessaires à la Confédération pour les as...**

| | |
|---------------------|------------------|
| In | Bundesblatt |
| Dans | Feuille fédérale |
| In | Foglio federale |
| Jahr | 1919 |
| Année | |
| Anno | |
| Band | 4 |
| Volume | |
| Volume | |
| Heft | 27 |
| Cahier | |
| Numero | |
| Geschäftsnummer | 1102 |
| Numéro d'affaire | |
| Numero dell'oggetto | |
| Datum | 09.07.1919 |
| Date | |
| Data | |
| Seite | 1-234 |
| Page | |
| Pagina | |
| Ref. No | 10 082 100 |

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.

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 ne présentera 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 connexion 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 meurt 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'acquiescer 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 irrecouvrables. 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 nécessiteux.

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'assujetti 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 convinsent 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 irrecouvrables. 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) vint 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 irrecouvrables, 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, saisie 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 nécessaires, 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 révision 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^{ter} 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 États 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 contribuitions 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 pu-

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 permît 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 bienfaitantes, 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 États.

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. KENIG.



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.