

Zeitschrift: Revue syndicale suisse : organe de l'Union syndicale suisse
Herausgeber: Union syndicale suisse
Band: 44 (1952)
Heft: 12

Artikel: Vers une nouvelle révision de la loi sur l'assurance-vieillesse et survivants
Autor: Bernasconi, Giacomo
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-384788>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 25.11.2024

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

REVUE SYNDICALE SUISSE

ORGANE MENSUEL DE L'UNION SYNDICALE SUISSE

Supplément trimestriel : «TRAVAIL ET SÉCURITÉ SOCIALE»

44^{me} année

Décembre 1952

N° 12

Vers une nouvelle revision de la loi sur l'assurance-vieillesse et survivants

Par *Giacomo Bernasconi*

I. Introduction

La nouvelle revision de la loi d'A. V. S. qui se prépare sera la seconde en cinq ans. Le fait est extraordinaire, unique dans l'histoire de notre législation sociale.

Cette loi, acceptée par le peuple le 6 juillet 1947 à une écrasante majorité de 864 252 voix contre 216 527, porte la date du 20 décembre 1946. Entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1948, elle a subi, deux ans plus tard, une première revision, qui porte effet depuis le 1^{er} janvier 1951. Cette première revision a visé avant tout à augmenter les limites de revenu jusqu'à concurrence desquelles les personnes de la génération dite transitoire ont droit à une rente. Ces limites ont été élevées de 25%; en outre, on ne tient dorénavant compte que des trois quarts du revenu annuel, auquel est ajoutée une part équitable de la fortune éventuelle. On peut donc dire qu'en fait la limite du revenu entrant en ligne de compte a été élevée de plus de 50%. C'est là une amélioration considérable. On sait que la loi réduit jusqu'à 2%, selon un barème dégressif, la cotisation des personnes indépendantes dont le revenu n'atteint pas 3600 fr. Cette limite a été portée en 1951 à 4800 fr. Cette première revision était limitée à un cercle relativement étroit d'assurés: aux personnes qui n'avaient pas payé une cotisation annuelle au moins et aux personnes indépendantes ne bénéficiant que d'un faible revenu. Mais la grande masse des assurés, les salariés, n'avait pas été touchée par cette première réforme.

Des milieux beaucoup plus larges bénéficieront de la seconde revision, actuellement à l'étude. Il est apparu que les résultats du premier bilan technique établi au 31 décembre 1950, que les résultats de l'exercice 1951 et ceux que l'on prévoit pour 1952 permettent d'améliorer encore les prestations de l'A. V. S.

II. Le bilan technique

Aux termes de l'article 92 de la L. A. V. S., le Conseil fédéral fait établir périodiquement, mais tous les dix ans au moins, un bilan technique de l'assurance-vieillesse et survivants. Ce rapport est soumis à la commission fédérale de l'A. V. S. Se fondant sur l'article 212 du règlement d'exécution de la L. A. V. S., le Conseil fédéral a délégué cette tâche à l'Office fédéral des assurances sociales. Il a chargé, parallèlement, une sous-commission de la commission fédérale de l'A.V.S. d'établir les instructions nécessaires à l'élaboration du bilan. L'office fédéral et la sous-commission ont présenté chacun un rapport à la commission d'A. V. S. Aux termes de l'alinéa 2 de l'article 92 de la L. A. V. S., la commission présente au Conseil fédéral ses propositions relatives aux mesures qui pourraient lui paraître nécessaires après examen du bilan technique.

Les premiers comptes d'exploitation, qui présentaient des excédents annuels de plus de 400 millions de francs, ont donné lieu à de vives discussions. On a, en particulier, donné à entendre que, de deux choses l'une, les recettes étaient trop élevées par rapport aux charges ou les prestations insuffisantes au regard des cotisations. Divers milieux ont proposé que l'on affecte des fonds de l'A. V. S. à des buts étrangers à l'assurance, en particulier à couvrir les dépenses pour allocations pour perte de salaire et de gain servies aux militaires, ce qui rendrait superflue la perception de cotisations. Le Conseil fédéral a donc été bien inspiré de ne pas attendre dix ans avant de faire établir un premier bilan technique de l'A. V. S. Il avait d'ailleurs eu l'intention de faire élaborer un premier bilan à la fin du premier exercice déjà et un second au 31 décembre 1949. Les travaux préparatoires entrepris à cet effet ont exigé beaucoup plus de temps qu'on ne le pensait. Ils ont coïncidé avec la « période de rodage » et, de surcroît, la préparation de la première revision imposait aux techniciens un gros effort supplémentaire. Ces deux bilans eussent été présentés trop tard pour que l'on pût en tirer des conclusions pleinement valables. On décida donc que le premier bilan serait établi au 31 décembre 1950 seulement. Cette décision permettait aussi de prendre en ligne de compte les conséquences probables de la première revision de la L. A. V. S., entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1951.

Le bilan technique de l'A. V. S. se distingue essentiellement des comptes annuels d'exploitation. Sa signification est tout autre. Les comptes annuels ne disent pratiquement rien sur la situation financière de l'A. V. S. Cette institution sociale est fondée en partie sur le système de la capitalisation; une partie des cotisations actuelles sont destinées à des versements futurs. *Les bénéfices réalisés antérieurement constituent les réserves qui doivent permettre de tenir les engagements de demain.* Le bilan technique doit donc permettre

de préciser si les cotisations exigées des salariés, des employeurs et des personnes indépendantes, si les prestations des pouvoirs publics et les intérêts du fonds de compensation sont suffisants pour faire face aux obligations présentes et futures.

Il ne faut cependant pas perdre de vue que les estimations reposent sur des hypothèses, mais sur des hypothèses fondées sur l'expérience.

L'A. V. S. a notamment pour tâche de verser des rentes de vieillesse aux personnes de plus de 65 ans. La rente pour couple s'établit à 160% de la rente de vieillesse simple, mais sans exiger pour autant une cotisation supérieure à la cotisation individuelle. Il faut donc évaluer avec le plus d'exactitude possible le nombre des personnes qui atteindront l'âge de 65 ans, leurs probabilités de survie, la proportion des assurés qui contracteront mariage, etc. Les statistiques démographiques fournissent de précieux renseignements.

Pour ce qui a trait aux survivants, il convient d'estimer le nombre des assurés masculins mariés qui n'atteindront pas l'âge de 65 ans, le chiffre de leurs veuves et orphelins, l'âge de ces survivants, leurs probabilités de survie; il faut également se faire une idée de l'évolution des mariages, des naissances, de l'immigration et de l'émigration.

En un mot, il faut *établir un « budget démographique » à longue échéance*, complété par des *données statistiques d'ordre économique relatives aux cotisations*. En effet, les recettes assurées par les cotisations et le montant moyen des rentes servies sont commandés essentiellement par l'évolution des revenus. Il faut donc pouvoir apprécier l'effectif des personnes occupées, les gains des salariés et ceux des personnes indépendantes. Des *facteurs d'ordre économique* influencent également la valeur des placements de l'assurance, les intérêts de ces immobilisations et le taux d'intérêt technique.

Telles sont les bases fondamentales du premier bilan technique de l'A. V. S. au 31 décembre 1950. En se fondant sur des rentrées de cotisations de l'ordre de 430 millions par an et sur un taux d'intérêt technique de $2\frac{3}{4}\%$, la commission d'A. V. S. a déterminé un excédent annuel disponible de 40 millions de francs. Au cours de sa séance du 12 mars 1952, elle a soumis au Conseil fédéral diverses propositions quant à l'utilisation de ce bénéfice.

III. Quelques faits nouveaux

Les résultats financiers enregistrés depuis l'établissement du premier bilan technique indiquent nettement que les recettes assurées par les cotisations sont plus élevées que les prévisions. En 1951, elles se sont établies à 501 millions de francs, alors que le budget prévoyait 480 millions. Les encaissements mensuels de 1952 indiquent

d'ores et déjà que les prévisions (477 millions) seront largement dépassées; on encaissera très probablement 520 millions de francs. L'accroissement constant du nombre des personnes occupées, des salaires nominaux et des revenus des personnes indépendantes explique ce résultat. D'autre part, les dépenses de l'A. V. S. restent inférieures aux prévisions du bilan technique. En 1951, elles se sont établies à 220,6 millions de francs seulement au lieu de 231,5 millions.

Cette situation nouvelle appelait donc une modification de certains éléments du bilan technique. Lors de sa séance du 5 septembre dernier, la commission d'A. V. S. a décidé de fonder ses propositions de revision en partant d'un niveau de cotisations de 460 millions de francs et d'un taux d'intérêt technique de $2\frac{3}{4}\%$. On peut en effet admettre que, même si l'activité économique fléchissait assez fortement au cours des prochaines années et que les recettes assurées par les cotisations diminuent de 10 à 20%, elles ne s'établiraient pas à une moyenne inférieure à 460 millions de francs.

Ainsi donc, ce que l'on appelle l'« excédent actif » passe à 68 millions de francs, alors que le bilan technique établi au 31 décembre 1951 le limitait à 40 millions.

IV. Les décisions de la commission d'A. V. S.

Lors de sa réunion du printemps, la commission d'A. V. S. a opéré un tri parmi les innombrables propositions de revision:

- augmentation générale des rentes transitoires, des rentes complètes et partielles;
- atténuation des différences dites systématiques entre les rentes ordinaires et transitoires;
- amélioration de la situation des veuves qui n'exercent pas une activité économique et des femmes mariées;
- simplification de l'échelonnement des rentes de veuves ordinaires;
- suppression de l'obligation de cotiser pour les personnes âgées de plus de 65 ans, ou assouplissement du régime en vigueur;
- modification de l'échelonnement des contributions des pouvoirs publics;
- prise en charge par le fonds de compensation des dépenses que l'exécution de la L. A. V. S. impose à la Confédération.

Sur la base de ce programme, l'Office fédéral des assurances sociales a élaboré un second rapport relatif à l'utilisation des excédents de l'A. V. S. Après l'avoir examiné, la commission a pris, en septembre, les décisions suivantes:

1. La revision des montants des rentes

a) Rentes complètes:

- aa) le minimum de la rente de vieillesse simple est porté de 480 à 600 fr. par an;
- bb) au-dessus d'une cotisation annuelle moyenne de 300 fr., la progression linéaire est maintenue pour la rente de vieillesse simple, de manière que le maximum puisse être porté de 1500 à 1680 fr. si la cotisation annuelle moyenne atteint 480 fr.¹;
- cc) les minimums et les maximums des autres catégories de rentes sont fixés conformément aux dispositions des articles 35, 36 et 37 de la L. A. V. S.;
- dd) pour les rentes d'orphelins, une progression est également prévue pour les cotisations annuelles moyennes supérieures à 150 fr., de manière que la rente d'orphelin simple puisse atteindre un maximum de 504 fr. et la rente d'orphelin double un maximum de 756 fr. par an.

Dans le cadre du système actuel de calcul, la cotisation nécessaire à l'obtention de la rente maximum a été portée de 300 à 480 fr. La part de la cotisation supérieure à 300 fr. est ajoutée à la rente obtenue sur la base des calculs actuels.

La rente de vieillesse maximum simple est désormais calculée comme suit:

— part fixe de 300 fr. plus 6×150 , plus 2×150 , plus $1 \times 180 = 1680$ fr.

Tous les autres genres de rentes découlant de la rente de vieillesse simple, les montants des rentes pour couples et des rentes de veuves seront modifiées comme suit:

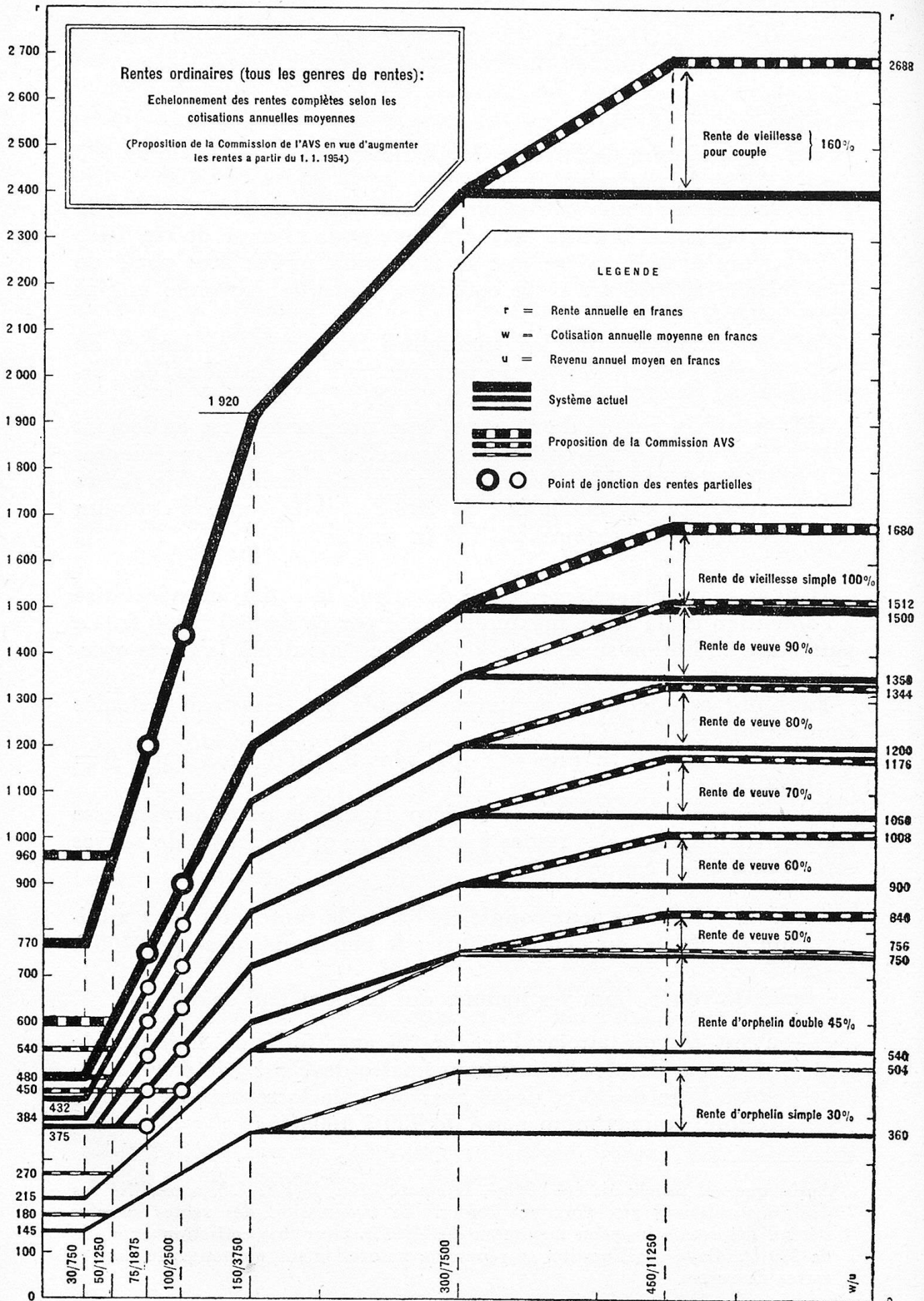
— rente de vieillesse pour couple, 160% de la rente simple = minimum de 960 fr. au lieu de 770 fr.; le maximum passe de 2400 à 2688 fr.;

— rente de veuve, pour les femmes qui perdent leur mari:

— avant d'avoir atteint l'âge de 30 ans: 50% de la rente de vieillesse simple; le maximum passe de 750 à 840 fr.;

— entre l'âge de 30 et de 40 ans: 60% de la rente de vieillesse simple; le maximum passe de 900 à 1008 fr.;

¹ Après que cet article ait été rédigé, la commission de l'A. V. S. a modifié ses décisions relatives aux taux des rentes. La progression des rentes simples s'étend désormais jusqu'au maximum de 1700 fr. pour une cotisation annuelle de 500 fr. Cette amélioration se répercute naturellement sur toutes les autres sortes de rentes.



- entre 40 et 50 ans: 70%; le minimum passe de 375 à 420 fr. et le maximum de 1050 à 1176 fr.;
- entre 50 et 60 ans: 80%; le minimum est porté de 384 à 480 fr. et le maximum de 1200 à 1344 fr.;
- après l'âge de 60 ans: 90%; le minimum passe de 432 à 540 fr. et le maximum de 1350 à 1512 fr.

On peut se demander s'il ne conviendrait pas d'élever le minimum de la rente de veuve, de 375 fr. actuellement. La commission n'a pas pris de décision. Une majoration de 25%, comme celle qui est intervenue pour la rente de vieillesse simple minimum, porterait la rente de veuve à 470 fr. au minimum. Il nous paraît que l'on pourrait décider de l'améliorer de 100 fr. et de la porter de 375 à 475 fr.

Notons encore que les décisions de la commission impliquent une augmentation des allocations uniques versées aux veuves sans enfants qui n'ont pas encore atteint l'âge de 40 ans, ou à celles qui n'ont pas été mariées pendant cinq ans au moins. Lorsque le veuvage intervient avant l'âge de 30 ans, l'allocation minimum passe de 480 à 600 fr. et l'allocation maximum (montant d'une rente annuelle) de 1500 à 1680 fr. Lorsqu'il intervient après l'âge de 30 ans, l'allocation minimum passe de 960 à 1200 fr. et l'allocation maximum de 3000 à 3360 fr. (montant de deux rentes annuelles).

On a critiqué le fait que les décisions de la commission d'A. V. S. n'entraînent aucune augmentation des rentes complètes des assurés dont le revenu annuel oscille entre 1250 et 7500 fr. Relevons à ce propos que les premières rentes complètes (impliquant vingt ans de cotisations) seront versées en 1968 seulement. Une décision portant amélioration de ces rentes ne produirait ses effets que dans quinze ans. Les moyens qu'elle immobiliserait réduirait d'autant ceux dont on dispose pour améliorer les rentes transitoires et partielles, c'est-à-dire la situation de vieillards et de survivants qui ont besoin d'une aide immédiate. Notons encore que l'accumulation des réserves exigées par l'amélioration de rentes dont l'échéance est lointaine aurait pour effet d'enfler encore le fonds de compensation, ce qui est peu souhaitable du point de vue économique.

On a également critiqué la décision de porter de 300 à 480 fr. la cotisation annuelle moyenne nécessaire à l'obtention de la rente maximum, en d'autres termes de porter le revenu moyen nécessaire de 7500 à 12 000 fr. Il est incontestable que cette proposition a pour effet d'affaiblir la solidarité des assurés bien situés à l'égard des assurés qui le sont moins. Dorénavant, 7% seulement des assurés payeront des cotisations de solidarité, c'est-à-dire n'entrant pas en ligne de compte dans le calcul de la rente. Mais cette réforme est acceptable, d'autant plus que, parallèlement, la solidarité des jeunes envers les vieux, des célibataires à l'égard des familles sort quelque peu renforcée de cette revision. Il faut également tenir compte de

la dépréciation de la monnaie et de ses conséquences. A l'heure actuelle, un revenu de 7500 fr. ne peut plus être considéré comme élevé. C'est à peine un revenu moyen. Nous pouvons également admettre que les prévisions des techniciens sont prudentes — voire très prudentes — et que l'évolution financière de l'A. V. S. permettra de procéder à d'autres améliorations au cours des quinze prochaines années. D'ailleurs, un nouveau bilan technique doit être établi d'ici au 31 décembre 1960.

b) Rentes partielles:

aa) les montants de base sont fixés conformément à une cotisation annuelle moyenne de 100 fr. au lieu de 75 fr.

Il s'agit ici d'une revision des alinéas 2 et 3 de l'article 38 de la L. A. V. S. Jusqu'à maintenant, si la cotisation annuelle moyenne ne dépasse pas 75 fr., la rente partielle est égale à la rente complète. Le fait que l'assuré a payé moins de 20 cotisations annuelles n'entraîne pas une réduction de la rente. Si la cotisation annuelle moyenne est supérieure à 75 fr., la rente partielle se compose d'un montant de base correspondant à la rente complète à laquelle donne droit une cotisation annuelle moyenne de 75 fr. et d'un supplément pour chaque année entière de cotisation, égal à un vingtième de la différence entre ce montant de base et la rente complète. La rente complète de vieillesse simple correspondant à une cotisation moyenne de 75 fr. s'établit à 750 fr. Cette somme de 750 fr. constitue donc le *montant de base* auquel a droit tout bénéficiaire de rente partielle qui a payé une cotisation de 75 fr. ou plus. Dorénavant, ce montant de base sera porté à 900 fr., somme équivalant à la rente complète assurée par une cotisation de 100 fr. L'exemple d'un assuré disposant d'un revenu de 7500 fr. et entrant au bénéfice de l'A. V. S. le 1^{er} janvier 1953 fera mieux comprendre ce mécanisme. La rente complète correspondant à ce revenu est de 1500 fr. La rente *partielle* se calcule donc actuellement comme suit:

— montant de base 750 fr. plus $\frac{5}{20}$ de 750 fr. = 937 fr.

Si la revision est acceptée, la rente partielle sera calculée comme suit:

— montant de base 900 fr. plus $\frac{5}{20}$ de 600 fr. = 1050 fr.

c) Rentes transitoires:

aa) dans les trois zones de résidence, les montants des rentes de vieillesse simple (non réduits) sont augmentés de 75 fr.;

bb) les limites de revenu ne sont pas augmentées.

Genre des rentes	Rentés transitoires : montants annuels non réduits (Montants en francs)					
	Régions urbaines		Régions mi-urbaines		Régions rurales	
	Loi	Proposition	Loi	Proposition	Loi	Proposition
<i>a) Rentés de vieillesse</i>						
Rente de vieillesse simple	750	825	600	675	480	555
Rente de vieillesse pour couple	1320	1200	960	1080	770	890
<i>b) Rentés de survivants</i>						
Rente de veuve	600	660	480	540	375	445
Rente d'orphelin simple	225	250	180	200	145	165
Rente d'orphelin double	340	375	270	300	215	250

Lors de l'augmentation de la limite du revenu déterminant pour le bénéfice de rentés transitoires qui est intervenue le 1^{er} janvier 1951, on a très vivement déploré le fait que les rentés transitoires elles-mêmes n'aient pas été majorées conjointement. Nous en avons expliqué à maintes reprises les raisons dans diverses publications de l'Union syndicale. Les montants annuels non réduits des rentés transitoires étant supérieurs dans les villes et les régions semi-urbaines au minimum des rentés ordinaires, on constate que le bénéficiaire d'une rente partielle qui a payé pendant quelques années des cotisations sur la base d'un revenu modeste touche moins de l'A. V. S. que le bénéficiaire d'une rente transitoire (qui n'a pas payé de cotisations) dans une situation sociale analogue. La révision proposée par la commission a pour effet d'atténuer fortement ces *différences systématiques* entre les rentés ordinaires et les rentés transitoires, tant en ce qui concerne leur nombre que leur ampleur.

*2. Autres points sujets à révision
et dont la modification entraîne une augmentation des dépenses*

*Amélioration de la situation des épouses et des veuves
sans activité lucrative*

Depuis l'entrée en vigueur de l'A. V. S., on critique vivement le fait que les femmes mariées et les veuves qui n'exercent pas une activité lucrative et qui sont libérées par la loi de l'obligation de cotiser, n'ont pas la possibilité de payer des cotisations pour s'assurer un droit à la rente de vieillesse ordinaire simple. Cette exonération a été insérée dans la loi à titre d'allégement. Mais comme elle prive ces personnes de la possibilité de s'assurer une rente ordinaire,

cette mesure est considérée comme largement préjudiciable aux épouses et aux veuves qui n'exercent pas une activité lucrative. La commission d'A. V. S. et l'Office fédéral ont étudié toutes sortes de solutions; si les unes présentent de gros avantages, elles impliquent simultanément des inconvénients non moins grands; quant aux autres, elles paraissent peu propres à résoudre le problème. Etant donné les inconvénients d'ordre administratif, social ou financier de ces diverses solutions, la commission d'A. V. S. s'est résolue à laisser les choses en leur état.

3. Suppression de l'obligation de cotiser après l'âge de 65 ans révolus

Lors de l'élaboration de la loi, de larges milieux ont estimé que la rente d'A. V. S. devait avoir le caractère d'une « pension de retraite », en d'autres termes qu'elle ne devait être servie qu'à la condition que l'ayant droit renonce à toute activité lucrative. A leur avis, cette solution devait « faire de la place aux jeunes ». Notons tout d'abord que la pénurie de main-d'œuvre que l'on enregistre depuis nombre d'années aurait rendu irrationnelle une telle solution. Ses partisans ont négligé aussi le fait que la rente de vieillesse ne permet pas, à elle seule, de vivre décemment. Le législateur a donc renoncé à donner à la rente de vieillesse le caractère d'une « pension de retraite ». L'A. V. S. reconnaît un droit inconditionnel à la rente à tous les assurés de 65 ans, qu'ils continuent ou non de travailler. En revanche, le législateur a exigé que les bénéficiaires de rente qui n'abandonnent pas toute activité lucrative restent astreints — de même que leurs employeurs — au paiement de la cotisation. On a estimé que, d'une part, il n'y avait pas de raisons d'exonérer les employeurs du paiement d'une contribution à l'A. V. S. pour les salaires versés aux bénéficiaires de rente et que, de l'autre, ces bénéficiaires étaient en mesure de faire acte de solidarité. Cette mesure devait également empêcher les entrepreneurs d'engager ou de conserver à leur service des gens de plus de 65 ans de préférence à des travailleurs moins âgés. La solution en vigueur implique naturellement des avantages financiers pour l'A. V. S. Les cotisations payées par les assurés de plus de 65 ans s'établissent à 18 millions de francs en moyenne par an. Du point de vue administratif, il convient de relever que le versement de cotisations par tout le personnel simplifie beaucoup la tâche de l'employeur lors de l'établissement des décomptes exigés par la caisse de compensation.

On fait valoir toutes sortes de raisons pour justifier la levée de l'obligation de cotiser dès l'âge de 65 ans révolus. Faisons tout d'abord observer que la réglementation actuelle est contraire au

principe de l'assurance, qui interdit de payer des cotisations pour une rente en cours (pour lesquelles les primes y afférentes ont déjà été versées). On ajoute aussi que ces cotisations ne contribuent pas à modifier le montant de la rente et que, partant, les assurés n'en bénéficient pas. Cette argumentation n'est pas pertinente. La rente est calculée non pas sur la somme des primes versées pendant la durée de l'obligation de cotiser, mais sur la base de la *cotisation annuelle moyenne*. Dans 95% des cas, le revenu touché (et, partant, la cotisation due) par les assurés de plus de 65 ans tend plutôt à diminuer qu'à augmenter. Si donc les cotisations payées après l'âge de 65 ans étaient prises en compte dans le calcul de la rente et si cette rente était révisée à intervalles réguliers, il pourrait en résulter dans bien des cas des *réductions de la rente*.

On donne aussi à entendre que cette disposition est injuste du point de vue social pour une autre raison. Alors que les personnes aisées ou au bénéfice d'une pension substantielle peuvent se retirer de la vie active — et se soustraire ainsi à l'obligation de cotiser — les gagne-petit, les petits artisans et paysans doivent continuer à travailler — et à cotiser. A première vue, cette argumentation paraît convaincante. Mais si l'on y regarde de plus près, on constatera que ce n'est pas pour épargner la cotisation d'A. V. S. que les personnes aisées cessent de travailler. La rente d'A. V. S. améliore encore leur revenu et rend d'autant plus facile le paiement de la cotisation. La rente d'A. V. S. permet également aux travailleurs modestement rémunérés, aux petits paysans et artisans d'augmenter leur revenu. On peut évidemment admettre qu'une exonération de l'obligation de cotiser a plus d'importance pour eux que pour les personnes aisées. Il faut cependant se persuader que les conséquences négatives de cette mesure l'emporteraient sur les avantages. Elle entraînerait pour l'A. V. S. une diminution de recettes de l'ordre de 18 millions de francs dont elle ne disposerait pas pour augmenter les rentes ordinaires et transitoires ou pour réaliser d'autres propositions d'amélioration. De toute évidence, ce seraient les gagne-petit, les petits paysans et les artisans qui supporteraient les premiers ces conséquences négatives. En bref, une telle mesure profiterait uniquement aux détenteurs de gros revenus, qui seraient dès lors libérés de l'obligation de verser une part de solidarité.

Nous devons malheureusement constater que l'accroissement constant du nombre des personnes de plus de 65 ans qui exercent une activité lucrative donne toujours plus de poids aux arguments des partisans d'une suppression de l'obligation de cotiser. Il faut reconnaître aussi qu'une bonne partie de ces assurés, sidérés par l'économie que cette mesure leur permettrait de faire immédiatement, ne se rendent pas compte qu'ils en seraient, à longue échéance, les victimes.

Malgré le bien-fondé des arguments qui militent contre cette mesure, la commission d'A. V. S. a décidé de proposer au Conseil fédéral de supprimer, sans exception, l'obligation de verser des cotisations après l'âge de 65 ans.

4. Les dépenses imposées à la Confédération par l'application de la L. A. V. S. sont mises à la charge du fonds de compensation

Jusqu'à maintenant, ces dépenses ont été de l'ordre de 3 millions de francs par an (traitement des fonctionnaires fédéraux de la centrale de compensation et de la caisse suisse de compensation, jetons de présence des membres du conseil d'administration du fonds de compensation, honoraires des experts et des membres des commissions, paiement des expertises techniques et avis de droit, affranchissements forfaitaires, etc.). La Confédération ayant à faire face à des charges analogues pour d'autres branches de l'assurance sociale, il était assez naturel que ces dépenses fussent mises à sa charge. La proposition visant à faire supporter ces dépenses par l'A.V.S. témoigne d'un esprit assez mesquin. La commission d'A.V.S. a néanmoins décidé, à la majorité, de proposer que ces frais soient désormais supportés par le fonds de compensation. Nous parions gros que maints de ceux qui ont appuyé cette décision ne manqueront pas, demain, de dénoncer l'« accroissement des dépenses administratives de l'A. V. S. » et la « prolifération de la bureaucratie »!

*

Disons encore, en terminant, quelques mots du problème des *contributions dues par les pouvoirs publics*, encore qu'il ne soit pas directement lié à la question de l'utilisation des fonds de l'A. V. S.

Aux termes de l'alinéa 1 de l'article 103 de la L. A. V. S., les contributions des pouvoirs publics s'élèvent annuellement à

- 160 millions de francs durant les vingt premières années qui suivent l'entrée en vigueur de la loi;
- 280 millions de francs durant les dix années subséquentes;
- 350 millions de francs dès la trente et unième année suivant l'entrée en vigueur de la loi.

Pendant les vingt premières années, la Confédération prend à sa charge les deux tiers de la contribution de 160 millions et les cantons le tiers. Pour les deux périodes financières ultérieures, la répartition n'est pas encore fixée. Les 106 $\frac{2}{3}$ millions que la Confédération doit verser annuellement sont couverts à l'aide des ressources qu'elle tire de l'imposition du tabac et des boissons distillées, ainsi que des intérêts du fonds spécial de l'assurance-vieillesse et survivants. Ces revenus sont supérieurs aux montants qu'elle doit verser à l'A. V. S. Mais ce ne sera plus le cas dans vingt ou trente ans

et la Confédération, quelle que puisse être la répartition des charges entre elle et les cantons, devra trouver de nouvelles ressources. On peut prévoir dès maintenant que les cantons auront plus de peine que le pouvoir central à faire face à leurs nouvelles obligations.

Etant donné la situation sur le marché des capitaux, on étudie actuellement les moyens de *maintenir à un niveau aussi bas que possible les disponibilités du fonds central de compensation* afin de prévenir les conséquences économiques peu désirables qu'entraînerait une accumulation trop considérable de capitaux. A cet effet, le professeur Marchand suggère un *autre échelonnement des contributions dues par les pouvoirs publics*. Il prévoit deux variantes. Selon l'une, les pouvoirs publics *suspendraient* tout d'abord leurs versement, tandis que, selon l'autre, ils les maintiendraient au niveau de 160 millions jusqu'au moment où il deviendrait nécessaire d'opérer des prélèvements sur le fonds de compensation. Cela signifie que les pouvoirs publics devraient payer ultérieurement davantage que ne le prévoit l'échelonnement actuel: selon la méthode I, 390 millions à partir de 1980, 403 millions dès 1990 et 506 millions de francs à l'état stationnaire. Selon la méthode II, les contributions des pouvoirs publics s'établiraient à 438 millions de francs à l'état stationnaire. Il apparaît d'emblée que ces suggestions ne facilitent d'aucune manière la solution du problème des recettes. Elles ne font que la différer et la rendre plus difficile au moment où il s'agira d'en préciser les modalités.

Considérées à longue échéance, les propositions de M. Marchand ne visent pas — pour le moment — à diminuer les charges des pouvoirs publics, mais simplement à les répartir autrement. Nous avons dit: pour le moment. Si nous n'avons pas de raisons d'accuser M. Marchand de cette intention, nous savons qu'il n'y a pas mal de gens qui se soucient comme un poisson d'une pomme des engagements pris et qui n'attendent que l'occasion de réduire les versements à l'A. V. S.; ils pourraient donc utiliser à cet effet les suggestions de M. Marchand. Les représentants du Vorort dans la commission d'A. V. S. ont proposé ouvertement une *réduction des contributions des pouvoirs publics à l'A. V. S.* A une écrasante majorité, la commission a repoussé toutes les propositions visant à modifier le système actuel de financement. Elle s'est fondée en particulier sur les conclusions de la sous-commission du bilan technique, qui tient présentement pour inopportune toute révision du régime actuel.

Nous partageons entièrement la manière de voir de la commission: il n'y a pour le moment aucune nécessité de réduire les contributions des pouvoirs publics. L'article 34 quater, alinéa 5, de la Constitution stipule: « Les contributions financières de la Confédération et des cantons n'excéderont pas, en tout, la moitié du montant total nécessaire à l'assurance. » C'est dire que ces prestations

peuvent s'établir à la moitié des dépenses d'A. V. S. Or, l'A. V. S. n'a jamais fait pleinement usage de cette possibilité. Si l'on se fonde sur le bilan technique, on constate que la contribution moyenne des pouvoirs publics ne dépasse pas 35% des recettes exprimées en « annuités perpétuelles »; l'augmentation des recettes selon la variante adoptée par la commission de l'A. V. S. réduit encore l'apport de la Confédération. Si les versements des pouvoirs publics libellés en francs étaient réduits (proportionnellement ils le sont déjà ensuite de l'accroissement du produit des cotisations), le moment viendrait assez rapidement où Confédération et cantons ne couvriraient plus que le quart, voire le cinquième des charges. Nous serions alors en présence d'une violation flagrante des promesses faites aux citoyens.

*

Dans l'ensemble on peut dire, compte tenu des circonstances, que les propositions formulées par la commission d'A. V. S., à la condition évidemment que le Parlement ne les « atténue » pas, sont acceptables. En fixant les excédents techniques disponibles, la commission s'est fondée sur le bilan technique et les constatations faites au cours de la période qui en a suivi l'élaboration. Comme il est probable que les estimations faites en ce qui concerne les recettes assurées par les cotisations ont été très prudentes et que ces recettes dépasseront les prévisions, nous disposerons vraisemblablement, plus tard, de moyens propres à permettre d'autres améliorations — que la commission a différées.

On peut se demander s'il était vraiment opportun de porter de 7500 à 12 000 fr., c'est-à-dire d'augmenter de 60% le revenu jusqu'à concurrence duquel les cotisations sont prises en compte. Mais ce qui est déterminant, c'est que la rente maximum augmente de 12%. Cette revision est défendable, que l'on prenne pour point de départ l'année 1945 (au cours de laquelle les experts ont fixé les prestations de l'A. V. S.) ou 1948, le premier exercice de l'A. V. S.

En revanche, la concession faite aux bénéficiaires de *rentes transitoires* nous paraît extrêmement maigre. C'est certainement sur ce point que les opinions se heurteront le plus vivement. On sait que de larges milieux, optant pour le principe de l'assurance pure, ont exprimé l'avis que les bénéficiaires de rentes transitoires ont été trop fortement privilégiés. D'aucuns eussent préféré que les vieillards qui avaient atteint l'âge de 65 ans lors de l'entrée en vigueur de l'A. V. S. fussent exclus de toute prestation, quitte à ce que la prévoyance ou l'assistance sociale s'occupe d'eux et de leurs survivants. Ceux qui raisonnent de la sorte oublient que l'A. V. S. n'est pas une assurance pure, mais une *assurance sociale*. Si la L. A. V. S. a été acceptée à une aussi imposante majorité, c'est en partie parce qu'elle confie à la génération présente la mission de prendre soin de

manière appropriée des vieillards de plus de 65 ans. D'autres, en revanche, prétendent que ces vieillards ont été chichement traités. Les solutions adoptées par l'A. V. S. se situent entre ces deux conceptions extrêmes; les propositions formulées par la commission d'A. V. S. en vue d'améliorer les rentes transitoires peuvent être tenues pour acceptables. De toutes les catégories de la population, ce sont certainement les paysans qui ont le moins lieu de se plaindre. A la suite de la décision d'augmenter de 75 fr. les rentes transitoires non réduites dans toutes les zones de résidence, les milieux agricoles bénéficient d'une amélioration *proportionnellement* plus forte que les autres. Cette décision *accentue encore la solidarité des citoyens des villes et des régions semi-rurales à l'égard de la population rurale.*

Nous restons persuadé qu'il n'y a aucune nécessité d'ordre social de supprimer l'obligation de cotiser pour les personnes de plus de 65 ans qui continuent d'exercer une activité lucrative. Cependant, le nombre de ces assurés étant en augmentation constante, cette revision devient chaque jour plus populaire. La sagesse, le souci de ne pas compromettre la revision générale doivent nous engager à ne pas combattre cette réforme, bien que nous la jugions superflue.

Les propositions élaborées par la commission d'A. V. S. constituent un compromis acceptable; comme tout compromis, il exige des concessions de chacun. Si toutes les propositions de la commission sont entérinées intégralement par les Chambres, on pourra même parler d'un *bon compromis*. Si tout va bien, les dispositions revisées de la L. A. V. S. pourraient entrer en vigueur le 1^{er} janvier 1954. Ce délai peut paraître long. Mais quoi! on sait que les moulins de notre démocratie tournent lentement; mais ils font généralement une bonne farine.

L'orientation professionnelle en Suisse

(A l'occasion du cinquantenaire de l'Association suisse pour l'orientation professionnelle et pour la protection des apprentis)

Par *Ferdinand Böhny*

Les précurseurs de l'orientation professionnelle dans notre pays ont été les institutions de patronage et les organisations privées qui ont vu le jour vers la fin du siècle dernier et qui se sont vouées à la protection des apprentis, ainsi qu'au placement en apprentissage et à l'octroi de bourses d'apprentissage, pour s'occuper également par la suite d'orientation professionnelle. En 1902, ces sociétés se sont unies en une Association des institutions suisses de patronage,