

L'assurance-vieillesse et survivants fédérale et les relations franco-suisse

Autor(en): **Bornand, Georges**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Revue économique franco-suisse**

Band (Jahr): **29 (1949)**

Heft 2

PDF erstellt am: **11.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-888401>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

L'assurance-vieillesse et survivants fédérale et les relations franco-suisse

par

Georges Bornand

Chef des services d'information
de la Chambre de commerce suisse en France

Les lecteurs de cette Revue se souviendront peut-être de l'article que nous avons publié en octobre dernier sur l'assurance-vieillesse et survivants facultative réservée aux ressortissants suisses domiciliés à l'étranger. Nous nous étions bornés alors à exposer les lignes générales de cette assurance et nous signalions qu'il était encore trop tôt pour se prononcer sur le succès qu'elle aurait auprès des intéressés.

Cinq mois se sont écoulés depuis lors. Où en est maintenant, en France, la réalisation pratique de cette assurance ?

Comme chacun le sait, la loi fédérale du 20 décembre 1946 est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1948 et, avec elle, un certain article 2 précisant que les ressortissants suisses résidant à l'étranger, qui ne sont pas assurés obligatoirement, peuvent s'assurer facultativement « selon la présente loi ». La possibilité a été ainsi donnée légalement à nos compatriotes domiciliés à l'étranger d'adhérer volontairement à l'assurance facultative à partir du 1^{er} janvier 1948. Or, si nous en jugeons d'après ce que nous pouvons observer en France, l'assurance facultative n'est pas encore, en février 1949, prête à fonctionner normalement. Nous devons avouer ici notre déception et tous les Suisses de France qui se sont intéressés à cette assurance se joindront certainement à nous pour regretter qu'aucun de nos compatriotes ne sache encore officiellement aujourd'hui comment il pourra pratiquement payer ses cotisations, quel cours de conversion sera utilisé pour les calculer, quand commencera le versement des premières rentes, etc., et ceci, plus d'une année après l'entrée en vigueur effective de la loi qui a été acceptée par le peuple suisse, avec l'enthousiasme que l'on sait, le 6 juillet 1947.

Certes, les Suisses domiciliés en France, comme tous leurs compatriotes résidant à l'étranger, connaissent maintenant les trois possibilités qui

leur sont *théoriquement* offertes pour s'acquitter de leur cotisations (cf. Revue économique franco-suisse, octobre 1948, p. 285). Mais, *pratiquement*, pourront-ils payer en francs français ? Rien n'est moins certain, car l'on ne sait pas encore si les autorités françaises accepteront que ces cotisations, payées en francs français, soient transférées en Suisse, tandis que l'ordonnance du Conseil fédéral du 14 mai 1948 prescrit très clairement que les cotisations doivent être payées, dans tous les cas, en une monnaie susceptible d'être transférée.

Le paiement des rentes n'est pas davantage au point. Certaines prestations devraient, en principe, être versées, en France comme partout ailleurs à l'étranger, aux Suisses nés peu de temps après le 1^{er} juillet 1883, qui ont vainement attendu, dès le 1^{er} janvier 1948, pour s'assurer régulièrement et s'acquitter de leurs cotisations ; si le système de l'assurance facultative avait pu être mis au point plus rapidement, ces personnes auraient payé maintenant des cotisations pendant une année et pourraient, tout à fait légalement, prétendre une rente dès janvier 1949. Or, le versement des prestations est encore moins près de fonctionner que le paiement des cotisations.

Cet état de chose est regrettable et un certain mécontentement se manifeste maintenant au sein de la colonie suisse de France. La Légation de Suisse à Paris, les consulats en province, les services de notre compagnie, renseignent quotidiennement, dans la faible mesure où ils le peuvent, nombre de nos compatriotes légitimement impatients de voir définitivement réalisée cette assurance-vieillesse dont on a tant parlé.

Au moment où nous écrivons ces lignes, tous les membres de la colonie suisse en France ont reçu, par l'intermédiaire de la représentation diplomatique ou consulaire dans l'arrondissement de laquelle ils résident, un aide-mémoire intitulé :

« Ce que tout citoyen suisse domicilié à l'étranger doit savoir de l'assurance-vieillesse et survivants facultative » ; cette brochure a permis aux intéressés de se faire une idée du système de l'assurance tel qu'il ressort de l'exposé publié ici-même en octobre dernier. Elle était accompagnée d'une note explicative et d'une formule dite de « déclaration d'adhésion ». Le dernier délai pour remettre ces déclarations à la représentation diplomatique ou consulaire compétente avait été, primitivement, fixé au 31 décembre 1948 ; il a été reporté au 31 mars 1949. Au début de janvier dernier, 2.000 Suisses de l'arrondissement consulaire de Paris avaient envoyé leur inscription à la Légation. La proportion des assurés entre 55 et 65 ans atteignait alors 47 p. 100. Pour autant qu'on puisse en juger, il s'agit principalement de personnes de condition modeste. Mais nous ne saurions tirer de ces chiffres des conclusions hâtives : d'autres déclarations d'adhésion seront encore recueillies jusqu'à la fin du mois de mars prochain.

Nous en sommes là pour l'instant et ce n'est que le début des opérations. Ces déclarations d'adhésion doivent être expédiées à Genève, à la caisse de compensation pour les Suisses de l'étranger, qui les examinera, les enregistrera et les renverra aux représentations diplomatiques et consulaires avec un certificat d'assuré. Ce certificat sera envoyé aux personnes qui ont manifesté par écrit, dans les délais réglementaires, leur désir d'adhérer à l'assurance facultative, accompagné d'une seconde formule, dite de « déclaration relative au revenu et à la fortune ». Les assurés devront renvoyer, dûment remplie, cette déclaration aux représentations suisses qui vont fixer, sur la base des indications qu'ils auront ainsi reçues, le montant des cotisations. Signalons ici, en passant, que le cours utilisé pour convertir en francs suisses les déclarations de revenus faites en francs français, a été fixé, pour le moment, à 1 fr. s. pour 80 fr. fr. Le montant des cotisations à payer sera communiqué officiellement aux assurés au moyen d'une « décision fixant le montant des cotisations » ; ce n'est qu'après avoir reçu cette notification qu'il sera possible d'effectuer les premiers versements, à la condition évidemment que les problèmes soulevés par le paiement de ces cotisations aient fait l'objet d'une décision quelle qu'elle soit entre les gouvernements français et suisse.

Comme on peut s'en rendre compte, les premières cotisations ne sont pas encore près d'être versées et comme l'assurance aura un effet rétroactif au 1^{er} janvier 1948, certains assurés risquent fort d'avoir brusquement une assez grosse dette envers l'assurance-vieillesse et survivants facultative.

Tout cela est lent, compliqué et décevant. Nous pourrions être tentés ici de nous demander à qui incombe la responsabilité du manque de dyna-

misme dont souffre cet appareil encore si incomplet et pourtant déjà tellement lourd. Nous pensons que ce serait une erreur que d'accuser ici un organe quelconque de l'Administration fédérale. Nous connaissons, par exemple, les efforts remarquables qui ont été entrepris par l'Office fédéral des assurances sociales pour mettre sur pied, en un temps record, le système de l'assurance obligatoire tel qu'il a été introduit en Suisse. Nous reprocherions plutôt à nos parlementaires d'avoir introduit une assurance facultative en faveur des Suisses de l'étranger sans avoir, au préalable, étudié sérieusement les difficultés techniques auxquelles elle devait nécessairement se heurter. Nous partageons, pour notre part, entièrement les conclusions d'un article très intéressant paru dans le journal zurichois « Die Tat », du 21 janvier 1949 :

« Les autorités et les experts qui ont élaboré le projet de loi sur l'assurance-vieillesse et survivants fédérale n'ont songé qu'à l'assurance obligatoire. La loi du 20 décembre 1946, comme d'ailleurs son règlement d'exécution du 31 octobre 1947, ne contiennent que quelques principes essentiels destinés à servir de base à l'assurance facultative des Suisses de l'étranger. L'élaboration définitive de cette assurance a été remise à plus tard.

« Ceci montre très clairement que l'on n'a pas examiné attentivement, avant d'introduire l'assurance facultative, quelle était la situation très particulière des colonies suisses à l'étranger. Les cantons, les principales associations économiques du pays, les caisses de compensation et d'autres milieux encore ont été consultés au cours de l'élaboration de la loi du 20 décembre 1946, mais pas les Suisses de l'étranger.

« Quand il a été nécessaire, plus tard, de préparer l'ordonnance du Conseil fédéral relative à l'assurance facultative, qui date de mai 1948, on s'est aperçu que la loi du 20 décembre 1946 ne permettait plus de construire un système facultatif suffisamment souple et indépendant pour pouvoir s'adapter aux conditions spéciales de l'étranger : les bases légales manquaient. Il ne restait alors pas d'autre solution que d'appliquer, par simple transposition, le système obligatoire aux Suisses de l'étranger. »

Il n'est pas étonnant, dès lors, que nous ayons maintenant à déplorer le retard avec lequel l'assurance facultative s'organise : *les principes valables pour une assurance obligatoire en Suisse ne pouvaient pas, malgré la bonne volonté et les efforts des meilleurs spécialistes, être appliqués aisément et rapidement aux Suisses de l'étranger.* Aucun expert et aucun de nos parlementaires n'ont eu un instant conscience de cette difficulté et c'est pourquoi nous ne sommes pas plus avancés dans la préparation de l'assurance facultative. Tout cela résulte en définitive d'une

méconnaissance des conditions dans lesquelles vivent les Suisses qui se sont établis à l'étranger.

Il y a donc une erreur fondamentale au départ. Il est malheureusement trop tard, maintenant, pour revenir en arrière et nous devons, bon gré mal gré, aller de l'avant avec le système d'assurance facultative dont la réalisation a été amorcée. Mais nous serions en droit d'attendre, pour le moins, davantage de dynamisme dans la mise en œuvre de ce système. Nous avons l'impression que l'assurance facultative a passé un peu à l'arrière-plan des préoccupations des autorités suisses compétentes. Nous n'en voulons pour preuve que l'état actuel des travaux en matière de paiement des cotisations.

Le paiement des cotisations en France

Aux termes de la réglementation en vigueur, les cotisations ne sont payables dans la monnaie du pays de domicile que si les montants ainsi versés peuvent être transférés en Suisse.

L'application de l'assurance-vieillesse et survivants facultative pose donc, en France, le problème suivant : le Gouvernement français autorisera-t-il le transfert en Suisse des cotisations payées en francs français par nos compatriotes résidant en France et désireux d'adhérer à cette assurance ?

L'accord financier du 16 novembre 1945, prorogé récemment jusqu'au 28 février 1949, prévoit dans les *paiements courants* susceptibles d'être transférés « les règlements d'assurance et de réassurance, primes et indemnités ». La seule manière de résoudre, d'une manière satisfaisante, le problème que nous examinons ici consisterait à demander au Ministère français des finances l'autorisation d'inclure dans les paiements courants les cotisations dues au titre de l'assurance facultative. Seule cette solution permettrait à *tous les Suisses* domiciliés en France, salariés et indépendants, de payer leurs cotisations en francs français.

Cette solution nous paraît d'autant plus opportune que les montants qui seraient ainsi transférés en Suisse resteraient relativement modestes et que, dans un délai plus ou moins rapproché, des rentes seraient versées en France compensant ainsi, et même peut-être au delà, les sorties de francs suisses dues aux cotisations.

Nous ne connaissons pas encore qu'elle est, à l'égard du problème qui nous occupe ici, l'opinion des autorités françaises compétentes. Nous ne savons même pas si des démarches ont été entreprises, du côté suisse, pour résoudre rapidement cette question de transfert de cotisations. Aucun communiqué officiel ne nous a renseignés, jusqu'à ce jour, sur l'état des négociations, à supposer qu'elles aient même été commencées. Il faut donc souhaiter que le paiement des cotisations

dues au titre de l'assurance facultative par les Suisses domiciliés en France, figurera à l'ordre du jour des prochaines négociations franco-suisse qui vont s'ouvrir à Paris le 24 février prochain. Nous espérons très vivement qu'une entente pourra être réalisée dans ce domaine et que nous saurons rapidement à quoi nous en tenir sur ce point essentiel pour l'application de l'assurance-vieillesse et survivants facultative en France.

Qu'advierait-il si le transfert des cotisations en Suisse ne devait pas être autorisé par la France? Comment les Suisses domiciliés en France paieront-ils leurs cotisations s'ils ne peuvent s'en acquitter en francs français ?

Le problème ne soulèverait aucune difficulté pour les personnes qui disposent d'avoirs en Suisse ou qui peuvent demander à un tiers domicilié en Suisse de payer leurs cotisations directement à la Caisse de compensation pour les Suisses de l'étranger à Genève. Mais cette possibilité de tourner la difficulté ne serait certes pas offerte à la majorité des Suisses de France, bien au contraire.

Les salariés qui peuvent actuellement transférer en Suisse le 20 p. 100 de leur salaire à titre d'économie seraient aussi privilégiés en ce sens qu'ils pourraient utiliser une partie de leurs économies pour s'acquitter de leur dette envers l'assurance facultative. Mais c'est déjà là une solution boiteuse.

Les personnes les plus désavantagées seraient incontestablement celles qui exercent une activité lucrative indépendante et qui ne peuvent transférer aucune économie en Suisse. Ces commerçants, industriels, artisans seraient dans l'impossibilité matérielle de payer leurs cotisations à l'assurance facultative. Ils pourraient tout de même s'assurer, certes, puisque ce cas a été prévu par l'ordonnance du Conseil fédéral du 14 mai 1948 relative à l'assurance-vieillesse et survivants facultative des ressortissants suisses résidant à l'étranger. En effet, les cotisations des Suisses de l'étranger qui ne sont pas en mesure de verser leur participation, du fait qu'ils n'ont à leur disposition aucune possibilité de paiement, sont aussi calculées annuellement selon les règles adoptées normalement. Il leur est aussi notifié une décision fixant le montant des cotisations et ils restent, momentanément, débiteurs de l'assurance facultative jusqu'à ce qu'ils puissent payer d'une manière ou d'une autre. Si la réalisation du risque assuré se produit avant que les cotisations aient pu être versées, les cotisations dues sont compensées au moyen des rentes. Comme on le voit, le système est ingénieux, mais est-il au point techniquement ?

Il est donc clair que la situation risque d'être passablement confuse si le transfert des cotisations n'est pas autorisé par le Gouvernement français. Ce serait en tout cas le règne de la

complexité et des solutions de compromis, sans parler du risque éventuel des inégalités de traitement. Tout cela devrait inciter, à notre avis personnel, les autorités suisses compétentes à se pencher sur cette question avec davantage de soin et d'empressement qu'elles ne l'ont fait jusqu'à maintenant, et ceci d'autant plus que l'assurance-vieillesse et survivants fédérale soulève, dans le cadre des relations franco-suisses, un autre problème, *entièrement indépendant juridiquement et financièrement* de celui que nous venons d'aborder, mais que nous voulons tout de même aussi esquisser ici.

La situation, à l'égard de l'assurance-vieillesse et survivants des ressortissants français domiciliés en Suisse.

La situation qui est faite, aux étrangers domiciliés en Suisse dans l'assurance-vieillesse et survivants, n'est certes pas avantageuse. Elle peut se résumer comme suit :

— les étrangers domiciliés régulièrement en Suisse sont obligatoirement assurés, au même titre que les ressortissants suisses. Certaines exemptions ont toutefois été prévues pour les membres du corps diplomatique et les personnes affiliées à une institution officielle étrangère d'assurance-vieillesse et survivants, mais elles ne concernent qu'une minorité ;

— les étrangers doivent donc payer obligatoirement des cotisations qui sont calculées exactement selon les mêmes principes que ceux adoptés pour les Suisses ;

— des rentes ne sont toutefois versées aux étrangers que s'ils ont payé des cotisations pendant dix ans et ceci avant d'avoir atteint l'âge de 65 ans. Ces rentes sont, de plus, réduites d'un tiers par rapport aux prestations versées aux Suisses et elles cessent d'être versées dès l'instant où l'ayant droit n'a plus son domicile civil en Suisse.

Ces conditions sont dures, surtout pour les personnes qui ont dépassé l'âge de 55 ans. Ces dernières n'auront, en effet *jamais la possibilité de toucher une rente quelconque* et devront tout de même payer des cotisations jusqu'à l'âge de 65 ans et même plus tard encore si elles continuent à exercer passé cet âge, une activité lucrative. L'assurance prend ici l'allure d'un véritable impôt.

Des conventions bilatérales ont toutefois été prévues pour modifier et améliorer éventuellement les conditions faites aux étrangers dans l'assurance-vieillesse et survivants. La conclusion

éventuelle de l'une ou l'autre de ces conventions nécessite évidemment l'ouverture de négociations que l'on attend avec impatience, semble-t-il, en particulier dans les milieux français en Suisse. C'est ainsi que M. le ministre Jean Peron exprimait récemment le vœu, au Conseil supérieur des Français de l'étranger réuni au Quai d'Orsay sous la présidence de M. Robert Schuman, ministre des Affaires étrangères, que des pourparlers soient entamés entre la Suisse et la France pour examiner la situation qui a été faite dans l'assurance-vieillesse et survivants aux Français domiciliés en Suisse.

Nous souhaitons, pour notre part, qu'une solution puisse être rapidement trouvée dans ce domaine, d'autant plus que les autorités françaises se sont montrées extrêmement généreuses à l'égard de nos compatriotes en France, comme d'ailleurs pour tous les étrangers qui sont traités, dans le régime de la sécurité sociale, exactement comme les Français.

Conclusion

Nous avons déjà souligné que les difficultés auxquelles se heurte, en France, l'application de l'assurance-vieillesse et survivants facultative sont totalement indépendantes de la situation en Suisse des ressortissants français. C'est à dessein toutefois que nous les avons réunies ici sous un même titre : l'un et l'autre de ces problèmes devront trouver aussi rapidement que possible une solution satisfaisante dans le cadre des relations franco-suisses.

Nous nous sommes demandés si les préoccupations suisses et françaises, nées de l'application de la loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants, gagneraient peut-être à être examinées simultanément. Lors des prochaines négociations franco-suisses qui vont s'ouvrir à Paris, les techniciens des assurances sociales suisses et françaises ne seront pas là. C'est dire que seuls les problèmes purement financiers du transfert des cotisations en Suisse pourront être examinés et, espérons-le, résolus. Les autres questions attendront encore.

Dans ces conditions, ne conviendrait-il pas de réunir, dans le plus bref délai, une commission mixte franco-suisse, qui comprendrait des représentants aussi bien des finances que des assurances sociales et qui chercherait une solution aux difficultés auxquelles nous venons de faire allusion ? Les négociations purement commerciales et financières en seraient allégées d'autant.

Georges Bornand