Zeitschrift: Pro Senectute : schweizerische Zeitschrift für Altersfürsorge, Alterspflege und Altersversicherung

Herausgeber: Schweizerische Stiftung Für das Alter

Band: 19 (1941)

Heft: 1

Artikel: Le problème de l'assistance à la vieillesse et de l'assurance-vieillesse en Suisse

Autor: Saxer, A.

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-721791

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. 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. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

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. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

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. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 15.07.2025

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

Le problème de l'assistance à la vieillesse et de l'assurance-vieillesse en Suisse.

Extrait du rapport présenté par le Dr A. Saxer, directeur de l'Office fédéral des assurances sociales, à l'assemblée des délégués de la Fondation suisse „Pour la Vieillesse", le 28 octobre 1940, à Berne.

L'assurance sociale se développe très lentement en Suisse. En cette matière, le peuple souverain a toujours agi avec beaucoup de retenue. Il s'est opposé surtout aux solutions centralisatrices. Cette opposition s'est manifestée également à l'égard du problème de l'assurance-vieillesse et survivants. Le peuple rejeta, en date du 6 décembre 1931, la loi du 17 juin 1931 qui devait l'instituer. La raison très probable de cet échec est celle-ci: plus que les autres branches d'assurance, l'assurance-vieillesse fait appel à la prévoyance: les jeunes générations sont astreintes à payer des primes pendant des dizaines d'années avant d'entrer en jouissance d'une rente.

Le sort fait au projet d'assurance-vieillesse obligea la Confédération à s'engager dans la voie de l'assistance. En 1929 déjà, la Confédération avait octroyé un modeste subside à la Fondation „Pour la Vieillesse". Après le rejet de la loi, elle jugea nécessaire d'accorder aux vieillards une aide de 8 millions de francs dont 7 millions par l'entremise des cantons et 1 million par celle de la Fondation. L'arrêté fédéral du 30 septembre 1938 concernant le régime transitoire des finances fédérales, que le peuple et les Etats approuvèrent à la votation du 27 novembre 1938, renferme une disposition transitoire à l'article 34quater qui a la teneur suivante: „Du 1er janvier 1939 au 31 décembre 1941, le produit de l'imposition du tabac et des boissons distillées sera versé à la caisse fédérale. Durant cette période, la Confédération accordera des subventions se montant annuellement à 18 millions de francs aux cantons, ainsi qu'aux institutions de secours et d'assurance-vieillesse et survivants ayant un caractère d'utilité publique, dont l'activité s'exerce sur tout le territoire suisse ... Ces subventions ne peuvent du reste être versées qu'en faveur des vieillards, des veuves et des orphelins ainsi que des personnes âgées de nationalité suisse réduites à un chômage prolongé pour des raisons économiques: l'octroi de secours ne doit pas être assimilé à l'assistance publique."

L'article constitutionnel réunit deux éléments hétérogènes: l'aide aux institutions d'assurance-vieillesse et survivants et l'assistance aux chômeurs âgés. L'arrêté fédéral du 21 juin 1939 règle, dans les grandes lignes, la mise à exécution de la disposition transitoire. Il répartit les 18 millions de francs comme

il suit: 15 millions aux cantons, en faveur des vieillards, des veuves, des orphelins et des chômeurs âgés, 1,5 millions à la Fondation suisse „Pour la Vieillesse", 0,5 million à la Fondation „Pour la Jeunesse" et 1 million au Conseil fédéral pour soutenir les caisses d'assurance-vieillesse.

De l'aide aux vieillards, aux veuves et aux orphelins on s'est efforcé d'éliminer plus rigoureusement les cas d'assistance. On voulait empêcher par cela que l'aide de la Confédération ne devînt simplement une manière d'assistance publique. En principe, un délai d'attente ne peut pas être imposé aux bénéficiaires des secours. Enfin, on a obligé les cantons à désigner un office pour statuer sur les demandes de secours, et à prévoir la possibilité de recourir.

Les dispositions relatives à l'aide fédérale aux vieillards ont effet jusqu'à fin 1941. Il s'agira de décider ce que l'on fera ensuite. L'arrêté de l'Assemblée fédérale du 11 avril 1940 sur les mesures propres à amortir les dépenses militaires extraordinaires et à ordonner les finances fédérales n'a pas passé en loi, à cause des événements de guerre. Mais ses dispositions essentielles sont entrées en vigueur par la voie des pleins pouvoirs, en vertu de l'arrêté du Conseil fédéral en date du 30 avril 1940. Cet arrêté porte une disposition dont voici la teneur:

„De 1942 à 1945, la Confédération allouera aux institutions de secours et d'assurance-vieillesse et survivants:

a) 18 millions de francs prélevés sur les recettes générales de la Confédération;
b) la part de la Confédération au bénéfice net de la régie des alcools après amortissement de la part de la Confédération à ses déficits;
c) les intérêts du fonds de l'assurance-vieillesse et survivants.

Durant la même période, le produit de l'imposition du tabac sera versé à la caisse fédérale et l'avoir du fonds de l'assurance-vieillesse et survivants auprès de la caisse fédérale portera intérêt au taux d'escompte de la banque nationale suisse."

Comment, avec ces ressources toujours très modestes, organiser pour l'avenir l'assistance aux vieillards et l'assurance-vieillesse? Si appréciable que soit l'aide aux vieillards, elle a pourtant le défaut de n'être pas une solution définitive. En principe, l'art. 34quater de la Constitution fédérale attend toujours d'être mis à exécution. Il nous faut donc reprendre l'idée de résoudre le problème de l'assurance. Si l'on reste aux 30 millions de francs prévus pour trois ans, il ne sera pas possible de songer à un projet général, car il est clair qu'on devra continuer l'assistance à la vieillesse après

1941. De la somme totale de 30 millions de francs, 18 sont réservés déjà pour l'assistance. Reste, pour l'assurance, une douzaine de millions au plus. Le plus que nous pourrons faire sera de contribuer par des subventions au développement de l'assurance-vieillesse dans les cantons. On pourrait examiner encore s'il serait possible de créer sous quelque forme l'assurance-vieillesse volontaire préconisée par le concordat des caisses-maladie. La Confédération pourrait stimuler l'initiative des cantons par des contributions aux primes ou aux prestations. La difficulté est que les cantons riches seraient seuls en mesure d'envisager l'institution de telles caisses. D'autre part, il est indispensable de mettre en évidence les difficultés que rencontre toute assurance facultative. Il n'est d'ailleurs pas douteux que ces solutions ne concordent pas avec l'art. 34quater de la Constitution.

Il est une voie dont nous devons nous écarter résolument, celle qui nous mènerait à soutenir des institutions d'assurances privées. Il existe en Suisse plusieurs centaines de caisses d'assurance-vieillesse privées. Elles ne sont pas soumises à un contrôle officiel comme les compagnies d'assurance sur la vie. C'est pourquoi le Conseil fédéral a versé le million mis à sa disposition au fonds de l'assurance-vieillesse et survivants.

Récemment, une idée a surgi, qui, si elle est réalisable, procurerait à l'assurance des ressources bien plus abondantes. De différents côtés on nous a demandé si, après la mobilisation, il ne serait pas possible d'affecter à l'assurance-vieillesse, en tout ou en partie, les recettes des caisses de compensation qui fonctionnent aujourd'hui. L'idée est très séduisante. Cette solution du problème aurait les avantages suivants:

a) grâce aux caisses de compensation, la plus grande partie de la population, c'est-à-dire tous les salariés seraient englobés dans l'assurance; ainsi on pourrait facilement arriver à rendre le paiement des primes obligatoire au moins pour une partie de la population;
b) on s'est habitué aux caisses de compensation et on les regarde comme une heureuse institution. Si le versement de 2 × 2 % couvre la cotisation à l'assurance-vieillesse, c'est par ce moyen qu'on obtiendra le plus facilement un paiement général des cotisations;
c) comme la contribution due aux caisses de compensation se mesure au montant du salaire ou à l'importance de l'entreprise, celui qui touche un salaire ou un revenu élevé

paye automatiquement plus que celui dont le salaire est bas;

d) l'organisation pourrait être toute simple. Comme l'encaissement des cotisations ne se ferait pas seulement par les cantons, mais aussi par les caisses des associations professionnelles, on donnerait satisfaction, dans une certaine mesure, à ceux qui demandent que les associations professionnelles participent à la gestion de l'assurance-vieillesse.

L'inconvénient qu'il peut y avoir à faire reposer l'assurance-vieillesse sur les caisses de compensation, c'est que les recettes dépendront beaucoup de la situation économique et qu'elles varieront avec elle. Mais on remédierait à ces fluctuations au moyen d'un fonds d'égalisation qui assurerait la stabilisation des recettes.

Les recettes des caisses de compensation sont très importantes. Elles s'élèvent à près de 10 millions de francs par mois pour les caisses des salariés non indépendants. Si le quart seulement de cette somme était converti en une prime pour l'assurance-vieillesse, cela ferait environ 30 millions de francs par an rien que pour les salariés non indépendants. Avec les ressources que l'arrêté du Conseil fédéral du 30 avril 1940 met à disposition dès 1942, c'est un montant annuel de 55 à 60 millions de francs qui serait affecté à l'assurance-vieillesse. Si l'on appliquait à l'assurance-vieillesse la moitié des versements faits par les employeurs et les employés, ce serait de 85 à 90 millions de francs qu'elle disposerait chaque année, et sur cette base pourrait s'édifier une assurance à prestations substantielles dès le début.

Supposons que, pour les vieillards de la génération actuelle qui ne peuvent se suffire, une assurance alimentée par les caisses de compensation paye des rentes annuelles d'environ 250 francs pour les femmes et de 300 francs pour les hommes, soit 550 francs pour un couple, et que la moitié des vieillards des deux sexes entre en considération, il en résulterait une dépense annuelle d'à peu près 50 millions de francs. Le surplus pourrait servir à constituer un fonds d'égalisation auquel on recourrait si les recettes baissaient, si le vieillissement de la population s'accentuait ou, au besoin, pour augmenter le montant des rentes.

On fera bien cependant d'user de prudence dans la réalisation de cette idée. Car les caisses de compensation n'existent qu'en vertu des pleins pouvoirs. Pour continuer à percevoir les cotisations des employeurs et des employés, il faudrait donc

que l'organisation actuelle passât dans le domaine de la législation normale. Enfin, il resterait à savoir si, vu l'article 34quater, elle serait juridiquement praticable ou s'il faudrait lui chercher une autre base juridique.

Quelles conclusions pouvons-nous tirer de cet exposé pour une solution du problème sur le terrain fédéral?

1. L'aide actuelle aux vieillards doit continuer à fonctionner jusqu'à fin 1941, conformément aux dispositions légales en vigueur.
2. A partir du 1er janvier 1942, la solution du problème de l'assistance et de l'assurance dépendra de l'importance des ressources disponibles. Si l'on s'en tient aux ressources mentionnées dans l'arrêté du Conseil fédéral du 30 avril 1940, il sera impossible de résoudre le problème d'une assurance générale; il faudra choisir entre les combinaisons suivantes:
   a) Prolongement de l'aide aux vieillards dans le cadre actuel, et peut-être légère augmentation de la somme à répartir;
   b) encourager par des subsides les initiatives des cantons en matière d'assurance-vieillesse;
   c) création d'une assurance-vieillesse facultative, soutenue par la Confédération.
3. Le problème de l'assurance-vieillesse pourrait être placé sur un autre terrain, s'il devenait possible d'affecter à l'assurance-vieillesse une partie des primes dues aux caisses de compensation. En ce cas, on pourrait envisager une solution générale du problème de l'assurance, avec large application du système de la répartition et paiement de prestations appréciables aux vieillards de la présente génération.
4. D'une façon toute générale, on doit reconnaître que la solution actuelle du problème de l'assistance aux vieillards n'est pas satisfaisante. Les circonstances économiques et sociales rendront certainement nécessaires une aide plus efficace. C'est pourquoi il est désirable de trouver une solution parfaite du problème de l'assistance et de l'assurance-vieillesse.

Altersversicherung — Assurance-vieillesse.

Das **zürcherische Gesetz über die allgemeine Altersversicherung** ist vom Kantonsrat durchberaten und am 17. Februar mit der Bestimmung, daß es auf den 1. Januar 1942 in Kraft tritt, in erster Lesung verabschiedet worden. Leider hat die