

7683

MESSAGE

du

**Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale
à l'appui d'un projet de loi modifiant celle sur les allocations
aux militaires pour perte de gain**

(Du 24 octobre 1958)

Monsieur le Président et Messieurs,

Nous avons l'honneur de vous soumettre, avec le présent message, un projet de loi modifiant la loi du 25 septembre 1952 sur les allocations aux militaires pour perte de gain (régime des allocations aux militaires).

A. LA SITUATION ACTUELLE**I. Le régime des allocations aux militaires depuis 1953**

Le 1^{er} janvier 1953, la loi fédérale du 25 septembre 1952 sur les allocations aux militaires pour perte de gain a remplacé les régimes des allocations pour perte de salaire et de gain et des allocations aux étudiants, institués en vertu des pouvoirs extraordinaires qui nous avaient été délégués. Ces régimes s'étaient révélés d'une inestimable valeur pendant les années de guerre et d'après-guerre.

Le nouveau régime s'inspirait étroitement du précédent, eu égard au montant et à la structure des prestations. En ce qui concerne le financement également, le régime non contributif existant depuis 1948 a été maintenu, du moins pour une période limitée. Les prestations étaient prélevées sur la réserve de 400 millions de francs, qui avait été créée au moyen des excédents résultant des régimes des allocations pour perte de salaire et de gain. Des cotisations ne devaient être perçues que lorsque cette réserve ne s'élèverait plus qu'à 100 millions de francs.

Au cours des cinq années écoulées, le régime des allocations aux militaires a permis de fournir des prestations représentant un montant considérable; il a contribué, dans une mesure très large, à assurer la protection sociale des militaires et de leur famille. Le montant annuel des allocations versées de 1953 à 1957 s'élève de 42 à 50 millions de francs (voir tableau 5, ci-après). Ces dépenses annuelles étaient sensiblement plus élevées que celles qui étaient prévues dans notre message du 23 octobre 1951. On avait, en effet, estimé que les dépenses annuelles s'élèveraient à environ 34 millions de francs. Les raisons de ces dépassements sont exposées au chapitre III, 1.

Ces chiffres démontrent l'importance que les allocations pour perte de gain revêtent pour les militaires, et cela en temps de paix. Moins que jamais, la nécessité d'assurer aux militaires la protection de leur situation économique n'a été mise en doute. Bien au contraire, l'opinion que la communauté nationale doit, dans la mesure du possible, atténuer les sacrifices économiques des militaires s'est imposée d'une manière tellement évidente qu'actuellement seule une extension de la réglementation en vigueur et son adaptation à des conditions de vie nouvelles peuvent faire l'objet de discussions. Une conception fondamentalement différente ne saurait être envisagée.

L'augmentation des dépenses a toutefois eu pour effet que le montant de la réserve a diminué plus rapidement que prévu et se rapproche du montant-limite de 100 millions de francs. A l'origine, on avait, en effet, considéré que cette limite ne serait atteinte qu'en 1964. Or, il se révèle aujourd'hui que ce sera probablement le cas déjà en 1959. La question du financement du régime des allocations aux militaires se pose donc maintenant déjà.

II. Les demandes de revision

Le régime des allocations aux militaires a fait à plusieurs reprises, ces derniers temps, l'objet de demandes de revision émanant des milieux parlementaires. Différents postulats ont été déposés en vue d'une augmentation appropriée des allocations pour perte de gain. De plus, par des interpellations et des questions écrites, les parlementaires ont demandé quelles étaient les mesures envisagées à ce sujet. Le postulat Colliard (accepté par le Conseil national le 9 mars 1956) et l'interpellation Torche (du 22 mars 1955), ainsi que les questions Gendre (des 20 décembre 1954 et 21 décembre 1956) et Honauer (du 2 octobre 1957) demandaient surtout que l'on tienne mieux compte des intérêts de certaines catégories de militaires (par exemple des paysans et des étudiants), afin qu'il soit ainsi remédié au manque de cadres dans l'armée. A l'opposé la motion Forel, transformée en postulat, les postulats Ritschard, Dietschi-Soleure et Boner (tous acceptés par le Conseil national le 13 juin 1957) de même que le postulat de la commission militaire (accepté par le Conseil national le 26 septembre 1957) tendaient

à une augmentation générale des allocations. A cet égard, il convient de mentionner encore la motion de Courten, transformée en postulat et adoptée le 1^{er} octobre 1958 par le Conseil national, l'interpellation Schütz (du 19 mars 1958) et le postulat Renold (du 20 mars 1958), non encore traité par le Conseil national.

En revanche, la motion Scherrer, transformée en postulat, et le postulat Bratschi (tous deux acceptés par le Conseil national le 9 mars 1956) de même, qu'en partie, le postulat Boner, déjà cité, traitent de la question du futur financement du régime des allocations aux militaires.

Des demandes de revision ont également été formulées par des cantons et par des associations privées. C'est ainsi que, le 18 janvier 1957, le Conseil d'Etat du canton de Genève et, le 11 décembre 1957, le Conseil d'Etat du canton de Fribourg ont, par voie de requête, demandé que les montants des allocations fissent l'objet d'une prochaine augmentation. L'union des mobilisés est intervenue dans le même sens en date du 5 décembre 1956.

III. La nécessité d'une revision légale

Etant données ces revendications et les assurances données aux chambres, nous avons entrepris la revision du régime des allocations aux militaires. Préalablement, la sous-commission du régime des allocations aux militaires de la commission fédérale de l'assurance-vieillesse et survivants, au sein de laquelle, entre autres, des cantons, des associations économiques et l'armée sont représentés, s'était prononcée à l'unanimité en faveur d'une prochaine revision légale. A cet égard, deux considérations étaient apparues déterminantes avant toute autre.

D'une part, la tendance à l'augmentation des salaires s'est nettement accentuée au cours des dernières années, si bien que les allocations ont sensiblement perdu de leur valeur par rapport aux revenus. C'est notamment le cas pour les très nombreux bénéficiaires d'allocations d'un montant maximum et pour lesquels une augmentation de salaire ne peut plus entraîner une augmentation correspondante de l'allocation. Cela vaut également pour les allocations d'un montant fixe, comme les allocations pour enfants, les allocations d'exploitation et les allocations pour assistance. Cela démontre que l'adaptation des taux d'allocations se révèle nécessaire et urgente.

D'autre part, ainsi que nous l'avons relevé, la période du financement sans perception de cotisations prendra fin en 1959 déjà. Pour cette raison, le financement du régime des allocations aux militaires doit être assuré au plus tard dès le 1^{er} janvier 1960. Ainsi le règlement de cette question du financement ne saurait non plus souffrir aucun retard.

Cela étant, nous avons, le 17 janvier 1958, chargé le département de l'intérieur d'élaborer un projet de loi portant modification du régime des allocations aux militaires et de le soumettre, pour préavis, aux cantons et associations intéressées, conformément aux articles 34^{ter}, 4^e alinéa, et 32 de la constitution.

IV. Les travaux préparatoires de l'office fédéral des assurances sociales

Sur ordre du chef du département de l'intérieur, l'office des assurances sociales a élaboré un avant-projet, qu'il a soumis le 30 janvier 1958, pour préavis, aux cantons, aux associations économiques ainsi qu'à d'autres organismes intéressés.

Cet avant-projet prévoit en ses points essentiels une augmentation de 25 pour cent en moyenne du taux des allocations, ainsi qu'un financement fondé exclusivement sur les cotisations de l'économie privée.

V. L'attitude adoptée par les cantons, associations économiques et autres organismes intéressés

Ont fait connaître leur avis jusqu'à fin mars 1958:

- les gouvernements des cantons à l'exception de celui de Saint-Gall;
- la conférence des chefs des départements militaires cantonaux;
- les associations centrales professionnelles suivantes: union suisse du commerce et de l'industrie, union centrale des associations patronales suisses, union suisse des arts et métiers, association suisse des banquiers, fédération romande des syndicats patronaux, union suisse des paysans, union syndicale suisse, fédération des sociétés suisses d'employés, union fédérative du personnel des administrations et des entreprises publiques, fédération suisse des syndicats chrétiens nationaux, association suisse des ouvriers et employés protestants, union suisse des syndicats autonomes, communauté d'action nationale des salariés et fédération romande des employés;
- les groupements militaires suivants: société suisse des officiers, société des aumôniers de l'armée suisse, association suisse des fourriers et ligue des patients militaires suisses;
- les autres organisations suivantes: association suisse des étudiants, alliance nationale de sociétés féminines suisses et ligue suisse des femmes catholiques.

De tous les avis exprimés il ressort que le maintien du régime des allocations aux militaires ne saurait être mis en doute; sa prochaine révision est également accueillie favorablement. Si l'augmentation des allo-

cations est unanimement considérée comme indispensable, des divergences sensibles d'opinions se manifestent en revanche sur l'étendue de cette augmentation. Nous nous prononcerons, au chapitre B ci-après, de manière plus détaillée sur chacun de ces avis.

Certes, les plus grandes divergences se sont manifestées quant au mode de financement. Tandis que plusieurs cantons et surtout les milieux des employeurs sont favorables au financement intégral par des cotisations de l'économie privée, tel qu'il est prévu dans l'avant-projet, quelques cantons de la Suisse romande, ainsi que les plus importantes associations d'employés, exigent que la Confédération assume la moitié ou même la totalité des dépenses. En revanche, personne n'a préconisé une participation financière des cantons.

B. LES PRINCIPES FONDAMENTAUX DU PROJET DE LOI

I. Généralités

Le projet ci-annexé prévoit — à part quelques points d'importance secondaire — l'augmentation des allocations et une nouvelle réglementation du financement. Nous nous sommes demandé si, comme il est prévu dans la loi actuelle (art. 28), le financement futur ne devait pas faire l'objet d'un arrêté fédéral simple, prévoyant la perception de cotisations. Nous sommes toutefois arrivés à la conclusion que sur ce point également il convenait de suivre la voie de la révision légale. Une telle procédure ne s'impose pas seulement parce que, de toute façon, le système de cotisations prévu dans la loi actuellement en vigueur doit être élargi en raison de l'inclusion des personnes n'exerçant pas d'activité lucrative (cf. chap. B, IV, 1), mais encore parce qu'il est d'une grande importance politique de savoir si et dans quelle mesure des cotisations doivent être perçues pour financer le régime des allocations aux militaires.

On ne comprendrait guère en effet que toutes les autres dispositions du projet de loi, et notamment l'augmentation du taux des allocations, soient soumises au referendum, mais non pas la perception de cotisations. Dans plusieurs préavis, on a, au reste, approuvé expressément cette manière de faire.

II. L'augmentation du montant des allocations pour perte de gain

1. Considérations générales

a. Le système d'allocations, tel que le définit la loi du 25 septembre 1952, repose sur les principes mêmes qui avaient été proposés en 1950 par une commission d'experts *ad hoc* et correspond, de ce fait, au niveau des

salaires et des gains des années 1950 à 1953. Mais, depuis lors, les conditions de rémunération ont notablement évolué. Les observations les plus récentes faites en matière de cotisations AVS permettent en effet de constater que les revenus moyens du travail ont augmenté de quelque 28 pour cent entre 1950 et 1957 et d'environ 21 pour cent de 1953 à 1957. Et il convient d'ajouter au moins deux points à ces pourcentages si l'on prend encore en compte l'évolution qui s'est manifestée au cours de 1958.

Les nombres-indices qui ont été calculés dernièrement par l'office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail sur la base de son enquête annuelle relative aux salaires des employés et des ouvriers fournissent des résultats analogues. A en croire ces chiffres, les salaires moyens se sont accrus d'à peu près 24 pour cent de 1950 à 1957 et d'environ 15 pour cent de 1953 à 1957. Ces données diffèrent quelque peu de celles qui ont été enregistrées par l'assurance-vieillesse et survivants; l'écart s'explique par le fait que dans l'assurance-vieillesse et survivants interviennent tous les revenus du travail, c'est-à-dire non seulement les gains des salariés qui disposent d'une occupation régulière, mais encore ceux des personnes de condition indépendante, des travailleurs étrangers et des travailleurs occasionnels. Selon l'enquête que nous venons de mentionner, les salaires ont subi une évolution particulièrement forte durant les années 1956 et 1957; la preuve en est que l'indice est monté au cours de cette période de 5 points pour chacune de ces deux années. Supposé que le développement se poursuive encore en 1958 et 1959, l'indice, rapporté à l'année 1953, atteindrait ici aussi bientôt la cote de 125.

b. Les allocations versées ne suivirent qu'en partie l'évolution signalée, et cela que dans la mesure où elles dépendaient du revenu du travail. Cette dépendance, d'ailleurs partielle, n'existe que pour l'allocation de ménage et l'allocation pour personne seule. Pour l'allocation de ménage, la relation joue actuellement aussi longtemps que les revenus du travail varient entre 1800 et 9000 francs par an, la prestation journalière se composant alors d'un montant fixe de 2 francs et d'un montant variable égal à 40 pour cent du salaire journalier moyen acquis avant le service. En ce qui concerne l'allocation pour personne seule, la connexion avec le revenu du travail est encore moins accentuée et elle disparaît même complètement dans les allocations pour enfants, les allocations pour assistance et les allocations d'exploitation, vu que leur montant fixe est exprimé en francs.

Toutefois, même dans le cas de l'allocation de ménage, l'adaptation aux nouvelles conditions, que permet à l'intérieur de limites données le fait que la prestation est calculée en fonction du salaire, ne peut plus avoir lieu pour les militaires bénéficiant de l'allocation maximum, c'est-à-dire pour ceux dont le revenu annuel du travail est de 9000 francs ou plus. Or, on estime qu'aujourd'hui environ 60 pour cent des personnes ayant droit à l'allocation de ménage touchent déjà le maximum.

c. Une fois reconnue la nécessité d'augmenter le montant des allocations, il convient, pensons-nous, de s'inspirer du principe suivant pour fixer l'ampleur de cette mesure: après l'ajustement envisagé, il faudra que l'allocation, rapportée au revenu déterminant, fournisse de nouveau les mêmes pourcentages que durant les années 1950 à 1953. L'adaptation se fait d'elle-même aussi longtemps que les éléments constitutifs de la prestation sont exprimés en pour-cent du salaire; en revanche, une augmentation directe est inévitable lorsque les parts de prestation sont fixes. Et puisque les revenus du travail se sont améliorés, suivant les bases choisies, de 15 à 30 pour cent depuis l'époque de référence, il faut faire en sorte que les éléments de prestation indépendants du revenu du travail soient aussi augmentés dans cette même proportion. Nous estimons dès lors qu'il serait judicieux de hausser en moyenne de 25 pour cent les parts fixes de prestation. C'est d'ailleurs ce taux qui a été adopté pour le système d'allocations dont la description va suivre.

Lorsqu'il s'agit d'indemnités journalières définies uniquement en pour-cent du salaire, de telles mesures ne sont pas nécessaires; l'adaptation de ces prestations à court terme aux nouvelles conditions de salaires est en effet intégrale, immédiate et automatique. Cependant, dès l'instant où le champ de la progression en pour-cent est limité par un salaire maximum — donc également un élément fixe —, celui-ci doit être ajusté de temps à autre. C'est ce qui s'est aussi produit naguère pour les indemnités de chômage allouées par la caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accidents. Du 1^{er} janvier 1953 au 31 décembre 1956, le gain maximum pris en considération s'élevait à 30 francs par jour, soit environ 9000 francs par an; à partir du 1^{er} janvier 1957, ce plafond a été fixé à 40 francs par jour, c'est-à-dire à quelque 12 000 francs par an, ce qui correspond à une élévation de 33 pour cent. Cette augmentation va un peu au-delà de ce qu'aurait exigé l'évolution des salaires; mais en procédant de la sorte, on tenait déjà compte du développement futur de ceux-ci et en même temps on provoquait une certaine amélioration réelle. Nous pensons, dès lors, que les modifications proposées ci-après en vue de parfaire le système des allocations pour perte de gain peuvent très bien se défendre du point de vue social.

Il sied enfin de relever ici, qu'avec une augmentation de 25 pour cent, les allocations subiraient une amélioration réelle pour le moins égale à celle des salaires. N'oublions pas en effet que l'indice suisse des prix à la consommation n'a accusé qu'une hausse d'environ 6 pour cent de 1953 à 1958 et que si l'on prend pour base de comparaison l'année 1950, la montée se chiffre à quelque 14 pour cent.

2. Système uniforme d'allocations

a. Dans le régime actuel, les allocations déterminées en fonction du revenu du travail se calculent d'après deux systèmes différents selon qu'il s'agit de militaires de condition dépendante ou de condition indépendante.

Alors que les prestations dont jouissent les salariés croissent en principe de manière continue avec le salaire journalier moyen acquis avant le service, celles des indépendants, en revanche, sont échelonnées selon certaines classes de revenu; différentes raisons, en particulier le fait que la perte effective de gain subie par les indépendants ne peut pas être déterminée avec une exactitude suffisante, avaient laissé croire jadis qu'il était nécessaire d'instituer pour eux un système de classes. On avait alors néanmoins fait en sorte, qu'à conditions économiques égales, l'indépendant et le salarié reçoivent à peu de chose près la même prestation, qu'il s'agisse d'une allocation de ménage ou pour personne seule.

b. Les quelques rares avantages que peut présenter le système de classes ne sauraient prévaloir sur ses inconvénients. Parmi ceux-ci, un des plus fâcheux réside dans le fait qu'une faible fluctuation du revenu déterminant peut, selon le montant de ce dernier, déjà causer une modification de l'allocation, alors que dans d'autres cas des variations sensibles de revenus demeurent sans effet sur la prestation. Relevons que déjà la réglementation actuelle constitue une première étape de l'assimilation du système de classes au système continu institué pour les salariés. En effet, alors que dans le message du 23 octobre 1951 (cf. pages 27, 29 et 30) il n'était prévu que quelques classes, le parlement en introduisit de nouvelles et l'échelonnement gagna ainsi en finesse.

La révision de la loi met, elle aussi, en évidence certains aspects du problème qui sont inconciliables avec un régime de classes. Ainsi, par exemple, il est impossible d'améliorer les prestations des différents échelons dans une mesure égale, chaque fois qu'il convient d'adapter le système d'allocations aux conditions économiques. Vu qu'il est inévitable de constituer de nouvelles classes, l'allocation demeure, dans un certain nombre de cas, ce qu'elle était déjà avant l'ajustement. C'est bien en effet ce qui s'est produit lorsque la sous-commission du régime des allocations aux militaires, choisie au sein de la commission fédérale de l'assurance-vieillesse et survivants, a essayé d'élaborer, selon certaines normes, un nouveau système de classes aussi proche que possible du système continu existant pour les salariés; cette tentative permit de constater que les différentes classes de revenus impliquaient ainsi des zones qui n'auraient apporté aucune amélioration par rapport à la réglementation actuelle. Du fait qu'à l'avenir on aura toujours à enregistrer de nouvelles déceptions, il est dans l'intérêt même des indépendants de renoncer au système de classes.

c. Un autre argument en faveur de la généralisation du système propre aux salariés est qu'on supprime ainsi le maximum par classe de l'allocation totale et que la réglementation appliquée aux militaires qui exercent simultanément des activités dépendante et indépendante s'en trouve simplifiée de façon notable. Il faut relever, en outre, que les cotisations prélevées à l'avenir ne seront pas fixées selon un système de classes mais bien suivant

un système continu, et cela sous forme d'un supplément en pour-cent des cotisations dues en vertu de la loi sur l'assurance-vieillesse et survivants. Il est dès lors nécessaire d'adopter la même précision, qu'il s'agisse d'échelonner, en fonction du revenu déterminant, les allocations des salariés et celles des indépendants ou de fixer leurs cotisations. Cette manière de faire est d'autant plus justifiée qu'elle n'entraîne aucune complication administrative nouvelle. Enfin, mentionnons que dans plusieurs préavis le système de classes fait l'objet de critiques et que l'on y préconise même sa suppression.

d. Nous estimons qu'il est opportun, vu les explications qui viennent d'être données, d'adopter un système d'allocations uniforme pour calculer les prestations dépendant du revenu du travail, système qui devrait rappeler dans sa structure celui qui a été appliqué jusqu'à ce jour pour les salariés.

3. L'augmentation des différentes allocations

a. L'allocation de ménage

Selon les normes actuelles, l'allocation journalière de ménage se compose, pour les militaires de condition dépendante, d'un montant fixe de 2 francs et d'un montant variable égal à 40 pour cent du salaire journalier moyen acquis avant le service; elle est toutefois de 4 francs au minimum et de 12 francs au maximum. Si nous voulons nous conformer aux principes indiqués plus haut, il est nécessaire d'augmenter de 25 pour cent les trois éléments fixes susmentionnés; ainsi,

- le montant de base sera désormais de 2 fr. 50 au lieu de 2 francs;
- le montant minimum, de 5 francs au lieu de 4 francs;
- le montant maximum, de 15 francs au lieu de 12 francs.

Reste à prouver que grâce à cette mesure l'amélioration sera de 25 pour cent sur toute la ligne. Pour cela, il faut naturellement partir de l'hypothèse que les revenus du travail ont eux-mêmes subi une hausse équivalente. Le tableau 1 ci-après permet de se convaincre qu'ainsi l'allocation de ménage augmente bien de 25 pour cent et fournit en même temps un extrait des taux d'allocation actuels et futurs.

Allocations de ménage

Montants en francs

Tableau 1

Régime actuel		Régime futur	
Revenu moyen du travail par jour	Allocation de ménage ⁽¹⁾	Revenu moyen du travail par jour ⁽²⁾	Allocation de ménage
5.00	4.00	6.25	5.00
7.00	4.80	8.75	6.00
9.00	5.60	11.25	7.00
11.00	6.40	13.75	8.00
13.00	7.20	16.25	9.00
15.00	8.00	18.75	10.00
17.00	8.80	21.25	11.00
19.00	9.60	23.75	12.00
21.00	10.40	26.25	13.00
23.00	11.20	28.75	14.00
25.00	12.00	31.25	15.00

(¹) Pour les militaires de condition dépendante.
(²) Par hypothèse, ces revenus sont de 25 pour cent supérieurs à ceux de l'époque de référence.

A l'avenir, la nouvelle allocation maximum sera versée à partir d'un revenu annuel de 11 250 francs, au lieu de 9000 francs comme jusqu'alors; il en résulte ainsi une certaine parité avec d'autres branches d'assurances sociales. Le tableau ci-dessus montre que l'augmentation de l'allocation de ménage est partout exactement de 25 pour cent. A titre d'exemple, partons d'un revenu journalier de 15 francs; par suite de l'évolution des conditions de rémunération, il est monté à 18 fr. 75 et l'allocation journalière passe de 8 à 10 francs, ce qui représente une hausse de 25 pour cent, égale donc à celle du revenu.

Mentionnons encore que pour ceux qui n'exercent pas d'activité lucrative (cf. chap. B, IV, 1) — cette catégorie de militaires doit figurer désormais aussi parmi les personnes protégées — il est prévu de verser une allocation de ménage uniforme correspondant au taux minimum de 5 francs.

b. L'allocation pour personne seule

Quant à l'allocation journalière pour personne seule revenant aux militaires de condition dépendante, elle est définie actuellement comme suit à l'article 9, 2^e alinéa, de la loi: montant fixe de 50 centimes, auquel

s'ajoute un supplément égal à 15 pour cent du salaire journalier moyen acquis avant le service; minimum: 1 fr. 50, maximum: 3 fr. 50. En appliquant ici de façon stricte notre principe, il ne serait pas possible d'obtenir des chiffres ronds; le minimum devrait en effet être fixé à 1 fr. 875 et le maximum à 4 fr. 375. Il est clair qu'il faut porter à 2 francs le minimum, cette mesure impliquant d'ailleurs une légère amélioration réelle. Des améliorations de ce genre sont revendiquées de manière expresse en faveur des personnes seules déjà par le postulat Dietschi-Soleure du 20 mars 1957, pour la raison que les taux de ces allocations «avaient été à l'époque trop fortement limités et qu'ils doivent être l'objet d'un examen général».

Si l'on examine de plus près le problème des allocations pour personnes seules, on constate vite que le plus simple serait d'en déterminer le montant directement à partir de l'allocation de ménage, sans devoir recourir comme jusqu'alors à une méthode de calcul particulière. Il ressort tout d'abord des prescriptions actuelles que le champ à l'intérieur duquel joue la progression est notablement moins étendu ici que pour les allocations de ménage; il ne s'étend en effet que des revenus annuels de 2400 à 7200 francs, au lieu de 1800 à 9000 francs. La réglementation en vigueur a en outre pour effet que le rapport entre l'allocation pour personne seule et l'allocation de ménage varie de façon inégale suivant le montant du revenu, sans qu'il soit possible de justifier valablement ces irrégularités. Le rapport en cause est de 37,5 pour cent pour le minimum, de 32 pour cent pour un salaire journalier de 7 francs, de 35 pour cent pour un salaire de 20 francs, pour tomber ensuite à 29 pour cent lorsque le revenu est de 25 francs ou plus. La forte régression du pourcentage entre les deux derniers taux de salaires susmentionnés s'explique simplement par le fait que pour les personnes seules la progression des prestations cesse avec le salaire journalier de 20 francs, alors qu'elle se maintient jusqu'à 25 francs pour l'allocation de ménage.

Si l'on veut améliorer, de façon réelle et générale, les allocations pour personnes seules, le plus simple serait d'en fixer le montant à 40 pour cent de l'allocation de ménage correspondante. En procédant de la sorte, on obtient les résultats consignés au tableau 2.

L'augmentation obtenue est partout supérieure à 33 pour cent, et la preuve est ainsi faite que ces prestations subissent bien une amélioration réelle. Il est dans la nature des choses que le plus fort accroissement apparaisse dans la zone où les salaires varient entre 20 et 25 francs, puisqu'en effet la progression est désormais maintenue dans ce secteur. Exprimées en valeurs absolues, ces augmentations se défendent d'autant mieux que l'allocation globale qui revient aux militaires mariés ayant des enfants subit aussi une amélioration effective.

Allocations pour personnes seules

Montants en francs

Tableau 2

Régime actuel		Régime futur	
Revenu moyen du travail par jour	Allocation pour personne seule ⁽¹⁾	Revenu moyen du travail par jour ⁽²⁾	Allocation pour personne seule
5.00	1.50	6.25	2.00
7.00	1.55	8.75	2.40
9.00	1.85	11.25	2.80
11.00	2.15	13.75	3.20
13.00	2.45	16.25	3.60
15.00	2.75	18.75	4.00
17.00	3.05	21.25	4.40
19.00	3.35	23.75	4.80
21.00	3.50	26.25	5.20
23.00	3.50	28.75	5.60
25.00	3.50	31.25	6.00

(¹) Pour les militaires de condition dépendante.
(²) Par hypothèse, ces revenus sont de 25 pour cent supérieurs à ceux de l'époque de référence.

Ces augmentations réelles sont souhaitables encore pour une autre raison. Nous pensons en effet adopter pour les indemnités journalières de l'assurance-invalidité le système en vigueur dans le régime des allocations pour perte de gain. Et il est facile de prévoir que les taux pour personnes seules, surtout, joueront un plus grand rôle dans l'assurance-invalidité que dans le régime d'allocations aux militaires.

D'ailleurs, la structure des allocations pour personnes seules, telle qu'elle résulte des modifications proposées ici, demeure semblable à celle de la réglementation actuelle. Par analogie à cette dernière, ces prestations pourront désormais se définir ainsi: un montant fixe de 1 franc (aujourd'hui: 50 centimes) plus un supplément égal à 16 pour cent (au lieu de 15 pour cent) du revenu du travail acquis avant le service.

En ce qui concerne l'allocation pour personne seule revenant aux reclus, elle s'élève aujourd'hui à 1 fr. 50 par jour aussi bien pour les salariés que pour les indépendants. La prestation n'est donc pas graduée en fonction du salaire ou du revenu obtenu avant d'entrer au service; elle est fixe et correspond au taux minimum du genre d'allocation en cause. Avec la sous-commission du régime des allocations aux militaires choisie au sein de la commission fédérale de l'assurance-vieillesse et survivants,

nous considérons par conséquent qu'il est indiqué d'augmenter, en même temps que le minimum de l'allocation pour personne seule, à 2 francs la prestation allouée aux recrues seules; quant aux recrues mariées, elles continueront à être traitées de la même façon que les autres militaires.

Ce montant fixe de 2 francs, qui correspond à l'allocation minimum, sera, à l'avenir aussi, versé aux militaires seuls qui n'exerçaient pas d'activité lucrative avant d'entrer au service.

c. Les allocations fixes

aa. L'allocation pour enfant se monte aujourd'hui à 1 fr. 50 par enfant et par jour. L'application scrupuleuse de notre principe, à savoir la prise en compte d'une augmentation de 25 pour cent, conduirait au résultat de 1 fr. 875, si bien qu'on peut, à notre avis, fixer sans hésiter à 2 francs par enfant l'allocation journalière, qui subira de la sorte aussi une légère amélioration réelle.

bb. L'allocation pour assistance s'élève présentement à 3 francs par jour pour la première personne assistée par le militaire et à 1 fr. 50 pour chacune des autres. Nous nous rallions à la proposition de la sous-commission du régime des allocations aux militaires tendant à fixer à 4 francs l'allocation pour la première personne assistée et à 2 francs pour chacune des suivantes. L'augmentation à 2 francs du taux actuel de 1 fr. 50 se justifie aussi si l'on considère notamment la réglementation qui est proposée pour les allocations pour enfants. Les allocations pour assistance représenteraient ainsi, par exemple, une somme de 120 francs par mois dans les cas où une seule personne est assistée et de 180 francs lorsqu'elles sont deux; nous estimons que ces prestations devraient permettre de satisfaire aux besoins effectifs.

cc. Selon le principe énoncé plus haut, l'allocation d'exploitation, qui est aujourd'hui de 2 francs par jour, devrait être portée à 2 fr. 50. Les autres allocations fixes subissant toutefois une amélioration réelle, il est justifié, pensons-nous, d'aller jusqu'à 3 francs par jour, d'autant plus que les dépenses supplémentaires consécutives à cette mesure seront couvertes par les cotisations des personnes de condition indépendante.

d. Les limites supérieures

Les dispositions actuelles prévoient que l'allocation totale d'un militaire de condition dépendante ne doit pas dépasser 19 fr. 50 par jour, ni ne doit être supérieure à 80 pour cent du salaire journalier déterminant. Toutefois, l'allocation minimum et une allocation pour enfant sont servies entièrement, donc sans qu'intervienne de réduction. Pour les indépendants, l'allocation totale est limitée par des montants maximums, fixés selon le

système de classes, ne tenant pas compte de l'allocation d'exploitation. Le montant maximum absolu de l'allocation est aussi de 19 fr. 50 par jour et est atteint lorsque le revenu annuel déterminant s'élève au moins à 8800 francs.

La parité entre les deux systèmes d'allocations n'est vraiment qu'approximative et les indépendants s'en trouvent avantagés, comme le montre l'exemple qui va suivre. Ainsi, pour un revenu annuel de 3800 francs, auquel correspond un salaire journalier de 10 fr. 60, l'allocation totale d'un salarié se monte au maximum à 8 fr. 50 du fait qu'elle ne peut excéder 80 pour cent du salaire journalier déterminant, alors que l'indépendant pourra recevoir en l'occurrence jusqu'à 10 fr. 75. A ce dernier on garantit donc aujourd'hui déjà, sans qu'il en soit fait mention expresse, une seconde allocation pour enfant, ce qui n'est pas le cas pour le salarié.

Il est évident que l'uniformisation du système d'allocations doit se faire de telle façon que les indépendants, en particulier ceux qui ont deux enfants ou plus, ne reçoivent pas, après la revision, des prestations inférieures à ce qu'elles étaient auparavant. Par conséquent, il est nécessaire de mettre tous les salariés et tous les indépendants au bénéfice d'un état de choses dont jouit aujourd'hui déjà une partie de ces derniers. On y parviendra à condition de porter de 80 à 90 pour cent la limite supérieure et de garantir en même temps deux allocations pour enfant au lieu d'une seule. D'ailleurs, en fixant à 90 pour cent la limite supérieure, on ne fait que reprendre une disposition qui était déjà en vigueur dans l'ancien régime des allocations pour perte de salaire. Sur le plan individuel, les mesures que nous venons de mentionner ont pour effet d'assurer, notamment aux militaires mariés, une certaine garantie minimum sous forme de montants fixes, lorsque le salaire journalier est de 10 francs ou moins (revenu annuel jusqu'à 3600 francs). Nous prévoyons en outre d'augmenter à 28 francs le maximum absolu de l'allocation totale. Il en résulte pour les classes supérieures de salaires une amélioration du genre de celle que proposaient la sous-commission du régime des allocations aux militaires et divers préavis, qui désiraient que l'on fixât à 27 francs le maximum de la prestation globale. Quant aux répercussions financières que pourront avoir les mesures prises au sujet des limites supérieures, nous pensons qu'elles seront relativement de peu d'importance. Les allocations pour indépendants n'occasionneront que partiellement des dépenses supplémentaires du fait que, comme nous l'avons vu plus haut, les limites à l'intérieur desquelles peuvent varier ces prestations sont aujourd'hui déjà quelque peu élargies. D'autre part, les salariés sont plutôt peu nombreux dans les classes inférieures de salaires, qui sont celles où l'élévation des limites supérieures déploiera principalement ses effets. Dans ces conditions, la dépense supplémentaire devrait être de l'ordre de 0,5 million par an.

4. Les répercussions des nouveaux taux d'allocations

a. À l'aide des tableaux 3 et 4 ci-après, on peut se rendre compte des répercussions individuelles et collectives qu'auront les modifications proposées.

b. Les répercussions individuelles ressortent du tableau 3. On y a fait figurer, en montant absolu et en pour-cent du revenu du travail, les allocations correspondant simultanément à trois catégories de militaires (mariés sans enfant, mariés avec deux enfants, personnes seules) et à un certain nombre de revenus.

Exemples d'allocations journalières

Tableau 3

Bases de calcul		Allocation de ménage		Allocation de ménage et 2 allocations pour enfants		Allocation pour personne seule	
Revenu moyen du travail par jour, en francs	Revenu annuel moyen, en francs	en francs	en % du revenu journalier du travail	en francs	en % du revenu journalier du travail	en francs	en % du revenu journalier du travail
6.25	2 250	5.00	80,0	9.00	144,0	2.00	32,0
8.75	3 150	6.00	68,6	10.00	114,3	2.40	27,4
11.25	4 050	7.00	62,2	11.00	97,8	2.80	24,9
13.75	4 950	8.00	58,2	12.00	87,3	3.20	23,3
16.25	5 850	9.00	55,4	13.00	80,0	3.60	22,2
18.75	6 750	10.00	53,3	14.00	74,4	4.00	21,3
21.25	7 650	11.00	51,8	15.00	70,6	4.40	20,7
23.75	8 550	12.00	50,5	16.00	67,4	4.80	20,2
26.25	9 450	13.00	49,5	17.00	64,8	5.20	19,8
28.75	10 350	14.00	48,7	18.00	62,6	5.60	19,5
31.25	11 250	15.00	48,0	19.00	60,8	6.00	19,2

On constate que le taux journalier minimum de 5 francs permet d'allouer une allocation de ménage qui équivaut à 80 pour cent du revenu moyen du travail de 6 fr. 25. Si le revenu est encore plus bas, le pourcentage augmente. Lorsque le revenu croît, en revanche, la prestation devient proportionnellement plus faible, tout en atteignant cependant encore 48 pour cent du revenu journalier si celui-ci est de 31 fr. 25. Et si, de plus, on prend en considération deux allocations pour enfants, la prestation pour perte de gain varie, pour les revenus mentionnés dans le tableau, entre 144 et environ 61 pour cent. Quant à l'allocation pour personne seule, elle donne, cela va sans dire, des pourcentages inférieurs.

c. La répartition des jours soldés en fonction du revenu déterminant (cf. tableau 4) illustre, on ne saurait mieux, les répercussions collectives auxquelles il y a lieu de s'attendre à la suite de l'adoption des nouveaux taux d'allocations.

Répartition relative des jours soldés ⁽¹⁾ selon le montant du revenu du travail

Niveau approximatif des revenus de 1958/1959

Tableau 4

Revenu moyen du travail par jour, en francs	Revenu annuel moyen, en francs	Militaires de condition dépendante		Militaires de condition indépendante	
		avec allocation de ménage	avec allocation pour personne seule	avec allocation de ménage	avec allocation pour personne seule
0— 5	0— 1 800	2	42	58	198
5—10	1 800— 3 600	7	71	86	238
10—15	3 600— 5 400	16	65	146	224
15—20	5 400— 7 200	76	223	167	141
20—25	7 200— 9 000	245	404	142	83
25—30	9 000—10 800	250	189	100	61
30—35	10 800—12 600	148	6	69	38
35 ou plus	12 600 ou plus	256	—	232	17
Total		1000	1000	1000	1000
0— 6.25	0— 2 250	2	55	74	250
6.25—31.25	2 250—11 250	634	945	643	707
31.25 ou plus	11 250 ou plus	364	—	283	43

(1) N'ont été pris en compte que les jours soldés qui donnent droit à des allocations calculées selon le revenu du travail.

Les données qui figurent dans la partie inférieure du tableau, où l'on a ramené à trois intervalles typiques toute l'échelle des revenus, présentent un intérêt particulier pour l'appréciation des nouvelles normes. Il en ressort que parmi les jours soldés avec allocation de ménage, un nombre infime de salariés, et seulement un peu plus de 7 pour cent des indépendants, se rattachent à des salaires journaliers allant jusqu'à 6 fr. 25 (revenu annuel de 2250 francs ou moins) qui ne donnent droit, rappelons-le, qu'à l'allocation minimum. Dans la classe des salaires journaliers de 31 fr. 25 et plus (revenus annuels de 11 250 francs et davantage), où l'allocation

maximum intervient, les jours soldés se rapportant à l'allocation de ménage représentent un peu plus de 36 pour cent chez les salariés et environ 28 pour cent chez les indépendants. Cependant, pour ces deux groupes économiques, de loin la plus grande partie des jours soldés, à savoir plus de 63 et 64 pour cent, se répartissent dans l'intervalle des salaires journaliers de 6 fr. 25 à 31 fr. 25 (revenus annuels de 2250 à 11 250 francs), c'est-à-dire dans l'intervalle de progression où l'allocation de ménage varie entre 5 et 15 francs. Cette concentration dans l'intervalle intermédiaire est encore plus forte pour les allocations aux personnes seules, puisqu'on y trouve presque 95 pour cent des jours soldés chez les salariés et quelque 71 pour cent chez les indépendants. On a ainsi la preuve que dans chacun des deux groupes économiques, le gros des jours soldés se concentre sur l'intervalle de progression, c'est-à-dire sur les salaires et les revenus moyens, et cela tant en ce qui concerne l'allocation de ménage que l'allocation pour personne seule. Cette condition constitue un critère décisif quant à la valeur du système d'allocations. Si elle n'était pas remplie, la réglementation proposée devrait être considérée comme impropre.

Enfin, la comparaison de l'allocation moyenne générale obtenue sur la base des salaires estimés pour 1958/1959 et de celle qui résulte d'une statistique effectuée pour l'année 1954 fait ressortir une augmentation de plus de 30 pour cent. Or, vu que, pour la même période, on estime à environ 20 pour cent la hausse des salaires, il est à prévoir que les nouvelles dispositions comporteront bien une amélioration réelle générale.

5. D'autres améliorations sont-elles possibles?

On estime dans certains préavis que la solution proposée est appropriée et judicieuse. D'aucuns considèrent même qu'on a poussé très loin l'adaptation aux changements qui sont intervenus depuis l'entrée en vigueur de la loi actuelle, vu en particulier que les nouveaux taux d'allocations non seulement compensent la dépréciation de la monnaie, mais améliorent encore la situation de tous les militaires. Selon d'autres, la solution adoptée n'est guère satisfaisante. Ainsi, par exemple, déjà l'augmentation générale de 25 pour cent des taux minimum et maximum est considérée comme trop modeste ou à peine suffisante.

Différents milieux préconisent notamment, parfois sans fournir d'indication précise quant à l'ampleur de la mesure, d'augmenter davantage l'allocation de ménage. Cependant, un certain nombre de préavis qui émanent en particulier de Suisse romande, proposent, tout en suggérant une hausse plus forte du montant de base ou des taux minimum et maximum, de porter de 40 à 50 pour cent la part variable de la prestation. Cela reviendrait en fait à modifier la structure du système, car il en résulterait une amélioration des allocations profitant exclusivement aux militaires à

revenus moyens et élevés. Il faut considérer en outre que le surplus de dépenses ainsi occasionné, d'environ 25 pour cent, serait de 15 à 20 millions par an et qu'il ne pourrait être couvert qu'en prélevant une cotisation supplémentaire égale à 1 pour mille des salaires; c'est pourquoi il convient de rejeter cette proposition. A plus forte raison, il est impossible de prendre en considération une autre demande qui tend à fixer, d'une manière générale, l'allocation de ménage à 80 pour cent de la perte de salaire et l'allocation pour personne seule à 50 pour cent, ce qui aurait pour conséquence de faire plus que doubler les charges.

Indépendamment de la proposition que nous venons de mentionner, l'allocation pour personne seule, qui s'élève selon notre projet à 40 pour cent de l'allocation de ménage, fait l'objet encore d'autres demandes d'amélioration. Divers préavis de cantons et d'organisations de salariés souhaitent, non seulement que soient augmentés dans une plus forte mesure le minimum et le maximum, mais encore que l'on fixe à 50, voire 60 pour cent, le pourcentage ci-dessus. Nous ne pouvons pas non plus nous rallier à ces solutions du fait qu'elles entraîneraient une dépense supplémentaire d'au moins 7 millions par an.

6. La réglementation spéciale prévue pour les services d'avancement

a. Le recrutement de cadres suffisants pour notre armée se heurte, comme on le sait, à certaines difficultés, qui sont dues en partie à des facteurs économiques. Il est allégué surtout qu'on ne saurait exiger des jeunes gens, étudiants, fils de paysans ou apprentis, notamment, qu'ils supportent le sacrifice économique résultant de longues périodes de service d'avancement.

Plusieurs interventions parlementaires déjà mentionnées (cf. chap. A, II) ont proposé d'éliminer ces difficultés lors de la revision du régime des allocations aux militaires. De même, un grand nombre de préavis ont suggéré d'instaurer une allocation spéciale pour les services d'avancement. La conférence des chefs des départements militaires cantonaux, par exemple, ainsi que six cantons, ont fait remarquer qu'il est urgent de faciliter la carrière militaire à toutes les classes de la population, en particulier aux étudiants, aux fils de paysans et aux apprentis, en élevant d'une manière appropriée les allocations pour perte de gain. Un canton estime, en revanche, que le problème ne doit pas être résolu par une augmentation des allocations, mais seulement par l'augmentation de la solde.

Ce problème a retenu toute notre attention. Nous nous sommes convaincu que le régime des allocations aux militaires ne peut pas être utilisé à des fins de politique militaire proprement dite, comme, par exemple, le versement de primes d'avancement. Son seul but doit être d'atténuer les répercussions économiques et sociales du service militaire. Mais dans cet

ordre d'idées, il faut bien admettre que les longues périodes de service d'avancement constituent précisément une charge économique plus importante que les cours de répétition de trois semaines, et cela en particulier pour les militaires qui, avant de commencer le service d'avancement, ne gagnaient pas leur vie ou avaient un gain très minime. C'est le cas notamment des étudiants, des fils de paysans et des apprentis. Nous avons par conséquent examiné s'il ne serait pas possible d'améliorer la situation de cette catégorie de militaires pendant leur service d'avancement.

b. Il ne peut être question de prévoir un statut spécial pour des militaires déterminés, c'est-à-dire de verser, selon des prescriptions spéciales, une allocation à certains militaires seulement. L'élaboration d'un statut particulier serait contraire à la conception qui est à la base du régime des allocations aux militaires et entraînerait des différences de traitement inadmissibles : ainsi un étudiant serait mieux dédommagé qu'un intellectuel durant les premières années de son activité professionnelle, un fils de paysan mieux qu'un agriculteur indépendant et un apprenti mieux qu'un ouvrier.

De même, nous aimerions exclure le versement d'une allocation spéciale à tous les militaires qui font du service d'instruction. Cette allocation pour service d'avancement devrait être versée sans égard à la situation économique du militaire et, par conséquent, ne serait souvent pas justifiée du point de vue de la politique sociale. Ainsi, par exemple, il serait déplacé de verser cette allocation aux participants à des cours pour officiers supérieurs qui, avant leur service, avaient un revenu élevé et qui pendant le cours touchent, en plus de leur solde, les allocations prévues par la loi. Cela mis à part, le même but serait atteint d'une manière plus simple par le versement de suppléments de solde tels qu'en reçoivent déjà les sous-officiers et les appointés.

La seule mesure qui nous paraisse appropriée est une augmentation de l'allocation minimum pour la durée du service d'avancement.

c. Cette augmentation de l'allocation minimum s'adapte sans difficulté au régime des allocations aux militaires et n'avantage que les militaires qui, avant leur service, n'avaient aucun revenu ou un revenu minime, et pour lesquels de longues périodes de service d'avancement entraînent des sacrifices économiques considérables. Cela permet d'aider plus spécialement les étudiants, les fils de paysans et les apprentis qui suivent des écoles et des cours pour sous-officiers et officiers subalternes ou qui «paient» leurs galons. En revanche, cette allocation minimum augmentée ne sera pratiquement jamais versée aux participants à des cours pour officiers supérieurs, puisque ces militaires touchent de toute manière une allocation plus élevée en raison de leur revenu. L'augmentation de l'allocation minimum versée pour le service d'avancement atteint ainsi le but de politique sociale visé.

En ce qui concerne le montant de l'augmentation, nous proposons d'élever de 2 francs les taux minimums, ce qui porterait l'allocation pour personne seule à 4 francs et l'allocation de ménage à 7 francs par jour. Ce taux minimum correspond pour les personnes seules à un gain de 6750 francs par année. Les dépenses qui en résulteraient ne seraient pas très lourdes. Dans chaque cas particulier, au contraire, ces minimums ainsi augmentés, ajoutés à la solde, constituent un dédommagement suffisant pour le sacrifice économique que représentent de longs services de cadres:

III. Le financement

1. La situation de départ

Dans le message du 23 octobre 1951, on avait primitivement estimé que les charges annuelles seraient de quelque 34 millions; le parlement ayant par la suite décidé d'apporter certaines améliorations aux prestations (élévation du minimum pour personnes seules, classes formées avec plus de finesse pour les militaires de condition indépendante), les dépenses furent évaluées finalement à 35,1 millions. Quant aux charges effectives, telles qu'elles ressortent des comptes annuels, elles ont été les suivantes depuis 1953 (y compris les indemnités pour frais d'administration):

Evolution des charges annuelles et de la provision

Montants en millions de francs

Tableau 5

Années	Dépenses	Provision en fin d'année
1953	42,5	389,9
1954	49,7	340,2
1955	48,1	292,1
1956	50,7	241,4
1957	45,7	195,7

Par rapport aux estimations, les écarts varient donc entre 7,4 et 15,6 millions par an; la différence la plus élevée (dépense supplémentaire de 15,6 millions) s'explique comme suit: en premier lieu, le nombre des jours soldés qui avait été jadis évalué à 8,5 millions par le département militaire a augmenté au cours des années jusqu'à atteindre 9,2 millions. Ce supplément de 0,7 million de jours ne se rapporte pas à des recrues, qui de toute façon ne jouissent que d'allocations peu élevées, mais bien à des militaires pour lesquels la prestation moyenne n'a pas dû être loin de 13 francs par jour, du fait qu'un grand nombre d'entre eux bénéficièrent d'allocations de ménage et d'allocations pour enfants; cela représente déjà une somme

de 9,1 millions. Le reste des dépenses supplémentaires, soit 6,5 millions, se répartit à peu près à parts égales entre l'augmentation des allocations de base consécutive à l'évolution des salaires et l'insuffisance des données relatives à la distribution des jours soldés d'après le montant des revenus du travail.

Les dépenses de 1957 furent de 5 millions inférieures à celles de 1956 en raison de l'épidémie de grippe qui nécessita la suppression d'un certain nombre de cours.

b. Les prestations versées en vertu du régime des allocations pour perte de gain ont été financées jusqu'à ce jour au moyen de la provision constituée à cet effet. L'évolution suivie par celle-ci depuis l'entrée en vigueur du régime figure au tableau 5 ci-dessus.

L'article 28, 1^{er} alinéa, de la loi actuelle dispose que des cotisations doivent être prélevées dès l'instant où la provision n'atteint plus que 100 millions. Ce moment dépend de l'importance des charges des prochaines années. A supposer que les obligations militaires demeurent ce qu'elles sont aujourd'hui, on estime que le régime coûtera au moins 50 millions par an en 1958 et 1959. Ainsi, il est à présumer que le montant de la provision tombera au-dessous des 100 millions prévus vers la fin de l'année 1959. C'est alors qu'il faudrait normalement commencer à percevoir des cotisations. Pour des raisons d'ordre technique, il convient toutefois de faire coïncider le début du prélèvement des cotisations avec celui d'une année; il devrait avoir lieu, si l'on tient compte des dispositions actuelles, à partir du 1^{er} janvier 1960 au plus tard.

2. Les répercussions financières de la revision

a. On estime que par suite des modifications proposées, la dépense annuelle atteindra quelque 68 millions en 1960, année qui est considérée ici comme devant être la première du nouveau régime. Le schéma de calcul qui figure au tableau 1 de l'annexe renseigne sur la manière dont a été établi ce chiffre.

Comme base de calcul, on a utilisé les résultats d'une enquête statistique spéciale qui fut effectuée pour l'exercice 1954 (cf. 1^{re} annexe du rapport 1955 sur le régime des allocations aux militaires). La répartition des jours soldés selon le genre des allocations et les groupes économiques a été appliquée, sans aucun changement, aux 9,5 millions de jours soldés sur lesquels reposent les estimations. Il a fallu, en revanche, adapter aux nouvelles conditions de salaires la distribution des jours soldés d'après le montant du revenu individuel du travail. Seul un tel procédé permettait de calculer correctement le montant moyen des prestations qui dépendent du revenu.

Au moyen du tableau 1 de l'annexe, les charges annuelles peuvent être réparties entre allocations variables et allocations fixes, les premières ne comprenant que les prestations qui sont vraiment fixées en fonction du revenu du travail, à l'exception donc des indemnités servies aux recrues seules et aux militaires sans activité lucrative. Le résultat obtenu est le suivant :

	Millions de francs
Allocations variables	47,6
Allocations fixes	19,0
Frais d'administration	1,3
	<u>67,9</u>

Pas moins de 70 pour cent des dépenses annuelles se rapportent aux allocations variables qui, du fait de leur nature, demeurent sous l'influence directe des fluctuations futures des revenus.

Dans le tableau 2 de l'annexe, on a récapitulé les résultats selon le genre des allocations et les groupes économiques. Compte tenu des indemnités pour frais d'administration, les dépenses annuelles se répartissent de la manière suivante entre les groupes économiques :

	Millions de francs
Militaires de condition dépendante	58,6
Militaires de condition indépendante	8,1
Militaires sans activité lucrative	1,2
	<u>67,9</u>

De la sorte, plus de 86 pour cent des charges totales concernent les salariés, 12 pour cent les indépendants et environ 2 pour cent les personnes sans activité lucrative.

b. Par suite de la variation du nombre des jours soldés ou de celle du montant moyen de l'allocation journalière, les dépenses pourront subir des fluctuations considérables au cours des années. Le nombre des jours soldés varie en fonction des données militaires ou démographiques et le chiffre des allocations journalières moyennes en fonction des données économiques.

L'influence des facteurs d'ordre militaire sur le nombre des jours soldés ne peut pas être déterminée *a priori*. Il suffit de savoir toutefois que même un accroissement relativement faible de ce nombre peut provoquer une hausse notable des charges; du fait qu'il s'agit alors en général de jours soldés donnant droit à des allocations élevées. Ainsi, une augmentation de 10 pour cent des jours soldés, soit d'environ 1 million, peut engendrer des dépenses supplémentaires de quelque 13 millions; les charges s'accroissent par conséquent non pas seulement de 10 pour cent, mais bien dans la proportion de presque 20 pour cent.

Quant à l'influence des facteurs démographiques sur l'évolution des jours soldés, elle peut être établie de manière systématique. Le nombre des personnes astreintes au service militaire dépend en effet directement du nombre d'enfants, du sexe masculin, qui sont nés il y a 20 à 30 ans. Les militaires qui accompliront du service en 1959 appartiennent, pour la plupart, aux classes creuses des années de 1930 à 1939 et pour lesquelles le nombre total moyen des naissances ne fut que d'environ 66 000. Mais dix ans plus tard déjà, ce sont les classes nées entre 1940 et 1949 qui, avec un niveau moyen de naissances de 82 000, constitueront avant tout les effectifs appelés alors sous les drapeaux. Ainsi, en l'espace de dix ans, les charges peuvent augmenter de 25 pour cent sous l'influence des facteurs démographiques et atteindre de la sorte quelque 85 millions. Par la suite, ce montant sera encore vraisemblablement dépassé, le nombre de naissances à prendre en compte étant alors de 85 000 en moyenne.

De même, il est difficile de prévoir quelle sera l'influence de l'évolution économique sur le taux moyen des allocations. Certes, on peut estimer qu'une hausse générale de 20 pour cent du niveau des salaires, par exemple, ferait automatiquement augmenter d'environ 9 pour cent en moyenne les allocations variables et ainsi de quelque 4 millions les dépenses annuelles. Mais il y a tout lieu de croire que le système de prestations proposé devrait être modifié si une telle hausse des revenus venait à se produire. Il faudrait d'ailleurs l'adapter aux nouvelles conditions de rémunération, de telle façon que l'allocation moyenne soit aussi élevée d'environ 20 pour cent. L'augmentation des charges serait d'à peu près 13 millions par an. Il n'en résulterait cependant aucune difficulté financière, puisque ces dépenses supplémentaires seraient sans plus couvertes par les cotisations encaissées, dont l'accroissement sera proportionnel à celui des salaires.

Nous pouvons ainsi conclure que les causes de variation d'ordre militaire et économique ne procèdent pas selon un plan déterminé, contrairement aux facteurs démographiques. Dans ces conditions, il paraît opportun de pouvoir disposer en temps de paix d'un petit fonds de compensation qui permettrait de faire face à des dépenses supplémentaires passagères, découlant en particulier de la politique militaire. Le montant de cette réserve pourrait correspondre aux dépenses de une ou deux années.

3. Les différentes solutions envisagées quant au financement

Les avis sont divisés en ce qui concerne le financement futur du régime. Preuve en est, par exemple, que, dans leurs préavis, les associations d'employeurs se déclarent adversaires de toute participation financière de la Confédération, alors que les associations de salariés recommandent que les pouvoirs publics — en particulier la Confédération — financent la totalité ou du moins une partie des charges.

Les cantons, dans leur majorité, se sont prononcés en faveur d'une solution dans laquelle les pouvoirs publics n'interviendraient pas. Toutefois, certains d'entre eux demandent que la Confédération garantisse la couverture d'un déficit éventuel.

D'aucuns expriment le vœu que soit restituée la somme de 200 millions qui avait été jadis prélevée sur les excédents de recettes du régime des allocations pour perte de salaire et de gain et attribuée aux cantons pour réduire les contributions dont ils sont redevables à l'assurance-vieillesse et survivants. Ce remboursement est impossible, vu que ce sont les cantons qui bénéficient de ces fonds et que, par conséquent, la Confédération ne peut pas en disposer purement et simplement.

Une autre proposition tend à mettre à contribution le fonds de l'assurance-vieillesse et survivants, pour le moins dans la mesure où il ne suffirait pas d'opérer le remboursement susmentionné et de percevoir des cotisations égales, au maximum, à 10 pour cent des cotisations AVS. A ce propos, relevons que le bilan technique de l'assurance-vieillesse et survivants (budget moyen à longue échéance) fait ressortir, après la 4^e révision, un déficit annuel moyen de 46 millions. Et l'on ne peut guère espérer que le bilan technique s'améliorera si les salaires — et avec eux la somme des cotisations — persistent à augmenter, car un surplus de recettes appelle irrésistiblement une élévation du niveau des rentes. Une hausse de 10 pour cent des revenus du travail, par exemple, rapporterait, il est vrai, à l'assurance quelque 70 millions supplémentaires de cotisations d'assurés. Mais si les rentes augmentaient simultanément de 10 pour cent, les dépenses s'accroîtraient de 120 nouveaux millions et le déficit annuel serait ainsi de 50 millions plus élevé. Il est par conséquent impossible de prélever sur l'assurance-vieillesse et survivants des fonds en vue de financer le régime des allocations aux militaires, et cela tant pour des raisons de principe que pour des raisons d'ordre financier.

4. La solution adoptée dans le projet de loi

a. Déjà lorsque la question d'une participation financière éventuelle de la Confédération fut débattue au sein de la sous-commission du régime des allocations aux militaires, on put se rendre compte que les opinions — tout comme celles qui ressortent des préavis — étaient loin d'être unanimes. Bien que la sous-commission se soit finalement prononcée en faveur d'une solution prévoyant que la moitié des charges serait assumée par la Confédération, il convient, selon nous, de renoncer à toute contribution de la part de celle-ci. Cette question, qui touche à la fois tous les citoyens et la défense nationale, demande à être résolue dans le sens même des considérations que nous émettions déjà dans notre message du 23 octobre 1951, à savoir que le financement doit se faire en temps

de paix sans l'aide des pouvoirs publics. Cette conception est d'ailleurs conforme à la loi actuelle, qui prévoit, comme nous l'avons déjà mentionné que si le montant de la réserve se réduit à 100 millions, des cotisations seront prélevées. Aux termes de l'article 28, 2^e alinéa, de ladite loi, les personnes exerçant une activité lucrative et les employeurs devant verser ici des cotisations seront les mêmes que dans l'assurance-vieillesse et survivants; l'Assemblée fédérale a, de plus, la compétence d'étendre l'obligation de payer des cotisations aux autres personnes qui ont aussi droit aux allocations pour perte de gain. Dans le message dont nous venons de parler (cf. page 51), on avait déjà estimé que les cotisations futures de l'économie privée varieraient entre 7,5 et 10 pour cent des cotisations de l'assurance-vieillesse et survivants.

On peut d'autant mieux renoncer à la collaboration financière de la Confédération que les fonds nécessaires en temps de paix sont relativement peu élevés et qu'il doit être possible, à notre avis, de se les procurer au moyen de cotisations prélevées sur l'économie privée. La participation des pouvoirs publics doit être réservée pour les périodes de service actif.

b. Nous proposons par conséquent de financer le régime dont il s'agit à l'aide de cotisations, sous forme de suppléments représentant un pourcentage donné et uniforme des cotisations que salariés, indépendants et personnes sans activité lucrative doivent verser à l'assurance-vieillesse et survivants. Une exception est toutefois prévue pour les Suisses résidant à l'étranger et qui ont adhéré à titre facultatif à l'assurance-vieillesse et survivants; du fait qu'il n'existe aucun rapport direct entre cette dernière et le régime des allocations pour perte de gain, il ne serait pas justifié de prélever des suppléments de cotisations pour les allocations aux militaires seulement sur les Suisses affiliés facultativement à l'assurance-vieillesse et survivants. D'un autre côté, la perception de cotisations sur tous les Suisses domiciliés à l'étranger, comme contre-partie de leur droit aux allocations en cas de service militaire, constituerait une mesure peu appropriée et entraînant des frais disproportionnés.

Pour financer des dépenses annuelles de 68 à 70 millions, il convient de fixer le supplément nécessaire à 10 pour cent de la cotisation AVS ou à 4 pour mille du salaire. Ce taux devrait suffire si l'on songe que le produit des cotisations AVS de 4 pour cent variera vraisemblablement entre 650 et 750 millions au cours des prochaines années.

Etant donné qu'il est prévu de percevoir un supplément de 10 pour cent également pour l'assurance-invalidité, les deux régimes ensemble nécessiteront une prime supplémentaire égale à 20 pour cent de la cotisation AVS. Il en résulte que, pour financer l'assurance-vieillesse et survivants, les allocations aux militaires et l'assurance-invalidité, le prélèvement total sur le revenu du travail sera de 4,8 pour cent, les employeurs et les salariés

prenant chacun 2,4 pour cent à leur charge. Ainsi, en ajoutant à la cotisation AVS un supplément relativement modeste, il deviendra possible d'assurer la couverture financière de deux nouvelles œuvres sociales. Il conviendra de faire en sorte que la perception des cotisations supplémentaires débute simultanément pour le régime des allocations aux militaires et pour l'assurance-invalidité.

c. Reste à examiner la question de savoir s'il est nécessaire d'instituer pour les salariés, d'une part, et pour les indépendants, d'autre part, des taux de cotisations différents. La possibilité d'une telle mesure est expressément prévue à l'article 28, 4^e alinéa, de la loi actuelle.

Pour résoudre de façon irrécusable le problème, nous avons à considérer en premier lieu comment les cotisations encaissées dans l'assurance-vieillesse et survivants se répartissent selon les groupes économiques. Les observations les plus récentes dont nous disposons sont celles de l'année 1956. Les cotisations versées par les indépendants et revalorisées à 4 pour cent se sont alors élevées à 97 millions; cette somme devrait être portée à quelque 100 millions si l'on veut tenir compte de l'évolution qui s'est manifestée depuis cette date dans les revenus du travail. La perte d'environ 12 millions que cause l'application de la nouvelle échelle dégressive de cotisations doit ensuite être déduite du montant de 100 millions, si bien que la somme effective versée à l'assurance-vieillesse et survivants par les personnes de condition indépendante peut être estimée à 88 millions. Supposé que la somme totale des cotisations AVS soit de 700 millions (moyenne des cotisations portée au bilan technique après adaptation à la 4^e révision), il reste ainsi 610 millions pour les salariés, du fait qu'il faut encore inscrire 2 millions au compte des personnes sans activité lucrative.

La confrontation, à l'intérieur de chacun des groupes économiques, des sommes de cotisations AVS et des dépenses résultant des allocations^s aux militaires (cf. tableau 2 de l'annexe) a permis d'établir le tableau 6 ci-après.

Calcul du supplément théorique de cotisation

Tableau 6

Groupes économiques	Somme des cotisations AVS en millions de francs	Dépenses pour allocations aux militaires ⁽¹⁾ en millions de francs	Supplément théorique de cotisation en %
Personnes de condition dépendante ..	610	57,49	9,42
Personnes de condition indépendante ..	88	7,98	9,07
Personnes sans activité lucrative	2	1,15	57,50
Total	700	66,62	9,52

(1) Sans les indemnités pour frais d'administration.

Les chiffres ci-dessus montrent que le supplément théorique de cotisation est du même ordre de grandeur pour les salariés et pour les indépendants. Il serait ainsi d'autant moins justifié de faire une discrimination entre ces groupes en ce qui concerne leurs cotisations que, dans les deux cas, les taux ci-dessus doivent être arrondis à 10 pour cent. D'ailleurs, la somme des cotisations versées à l'assurance-vieillesse et survivants par les indépendants constitue une base de calcul étroite, de sorte que leur taux théorique de cotisations peut être influencé même lorsque cette base ne subit que des fluctuations de peu d'importance. Mentionnons enfin que si les cotisations étaient fixées à des taux différents, les charges afférentes aux personnes sans activité lucrative devraient être réparties entre les deux autres groupes économiques.

d. Nous nous abstenons de dresser un véritable plan de financement, car, comme nous l'avons déjà dit, ni les dépenses ni les recettes de cotisations ne se prêtent à une estimation systématique. Il convient toutefois de ne pas perdre de vue que le système de prestations, tel qu'il est proposé ici, correspond à une somme annuelle de cotisations AVS de 700 millions. Mais même en partant de ce niveau de cotisations, on peut établir différents types de budget pour le régime des allocations aux militaires, en raison des fluctuations que pourront subir à l'avenir les dépenses sous l'influence des facteurs militaires et démographiques. En voici quelques exemples :

Budgets-types pour le régime des allocations aux militaires

Montants en millions de francs

Tableau 7

Articles du budget	Dépenses annuelles		
	basses	moyennes	élevées
Dépenses annuelles	60	70	80
Cotisations (supplément de 10%)	70	70	70
Excédent de recettes	+10	—	—10

Les excédents de recettes seront versés au fonds de compensation, qui, en revanche, aura à couvrir les excédents temporaires éventuels de dépenses. L'image fournie par les données du tableau ci-dessus serait encore autre si l'on faisait varier la somme des cotisations AVS. En conséquence, il conviendra de suivre aussi de très près l'évolution financière du régime des allocations aux militaires et de prendre, en temps voulu, les mesures nécessaires en vue de compenser des excédents positifs ou négatifs qui tendraient à se perpétuer. Ce n'est qu'ainsi qu'il sera possible d'appliquer fidèlement la méthode de la répartition, du moins à l'intérieur de certaines périodes, dont chacune pourra s'étendre sur plusieurs années.

IV. Autres points de la revision

Nous avons saisi l'occasion de la présente revision pour régler de façon nouvelle différents points d'importance secondaire. C'est ainsi que les personnes n'exerçant pas d'activité lucrative seront généralement englobées dans le régime des allocations aux militaires; les règles concernant le versement des allocations à l'employeur appellent aussi des précisions.

1. Les personnes n'exerçant pas d'activité lucrative

a. Comme nous l'avons déjà relevé, les cotisations dues en vertu du régime des allocations aux militaires seront prélevées à titre de supplément des cotisations que versent à l'assurance-vieillesse et survivants les personnes assurées obligatoirement et les employeurs. Cette étroite relation entre le régime des allocations aux militaires et l'assurance-vieillesse et survivants montre que le supplément de cotisations sera perçu également auprès des personnes n'exerçant pas d'activité lucrative. Cette conséquence s'impose encore pour des considérations de principe: en effet, les personnes n'exerçant pas d'activité lucrative profitent aussi des avantages résultant de la sécurité sociale du militaire et par là, du renforcement de la volonté de défense de notre peuple. On peut, par conséquent, exiger d'elles aussi des prestations de solidarité.

b. Corollaire de l'obligation de payer des cotisations, le droit aux allocations sera aussi étendu à toutes les personnes n'exerçant pas d'activité lucrative. Comme on le sait, seuls certaines groupes de personnes n'exerçant pas d'activité lucrative, notamment les chômeurs et les étudiants, peuvent être mis au bénéfice d'allocations pour perte de gain. Or, nous prévoyons de supprimer cette restriction. Pratiquement toutefois, les répercussions d'une telle innovation, accueillie favorablement aussi bien par la sous-commission du régime des allocations aux militaires que par la plupart des auteurs de préavis, n'auront qu'une importance restreinte pour les hommes astreints au service militaire. Le nombre des personnes sans activité lucrative qui accomplissent du service militaire est, en effet, très petit, si l'on fait abstraction des chômeurs et des étudiants.

La nouvelle réglementation prévue est plus importante pour les membres du service complémentaire féminin. Alors que les femmes mariées n'exerçant aucune activité lucrative ainsi que les filles majeures travaillant au ménage de leurs parents n'avaient aucun droit à des allocations, elles pourront dorénavant en bénéficier. Les inconvénients que les femmes mariées notamment, et les membres de leur famille, subissent du fait du service militaire seront ainsi atténués. Toutefois, rien ne sera modifié au genre de l'allocation versée à la femme mariée: elle ne recevra que l'allocation pour personne seule, sans l'allocation pour enfant. Il s'agit, en effet,

d'éviter que les époux ne soient par trop favorisés lorsque tous deux accomplissent du service militaire.

2. Le versement de l'allocation à l'employeur

Aux termes de l'article 19, 2^e alinéa, lettre c, de la loi en vigueur, l'allocation calculée selon l'article 9 revient à l'employeur qui verse un salaire au militaire pendant la période de service. Le Tribunal fédéral des assurances a déduit de la teneur actuelle de l'article 19 qu'il fallait entendre par allocations calculées conformément à l'article 9 uniquement les allocations de ménage et les allocations pour personnes seules. Il a estimé que les allocations pour assistance et pour enfants devaient revenir au militaire lui-même et non pas à l'employeur.

Cette jurisprudence est parfaitement conforme à la lettre de la disposition légale en vigueur. Mais, à notre avis, elle exprime d'une manière imparfaite l'intention du législateur. Cette intention était, en effet, d'éviter que l'employé qui reçoit en entier ou en partie son salaire pendant une période de service militaire ne tire un avantage de ce fait. C'est pourquoi l'employeur doit pouvoir bénéficier aussi d'éventuelles allocations d'assistance et des allocations pour enfants jusqu'à concurrence du salaire qu'il verse au militaire. A cet égard, les précisions qu'apporte la nouvelle disposition ont été favorablement accueillies de divers côtés.

C. COMMENTAIRE DES ARTICLES DE LA LOI

Après avoir exposé le projet de loi dans son ensemble, il convient de faire de brèves remarques sur ses diverses dispositions:

Ad I

Article premier. En vertu du texte en vigueur, seuls ont droit à une allocation les militaires qui, avant le service, exerçaient une activité lucrative ou faisaient un apprentissage ou des études. En outre, le Conseil fédéral est autorisé à fixer les conditions du droit à l'allocation des militaires qui, immédiatement avant d'entrer au service, étaient au chômage ou sur le point de commencer une activité lucrative. Du moment que dorénavant, pour les raisons exposées au chapitre B, IV, 1, le droit à l'allocation sera étendu à tous les militaires sans activité lucrative, la distinction susmentionnée, ainsi que l'autorisation accordée au Conseil fédéral, perdent toute signification. Le nouveau texte du présent article se borne, par conséquent, à constater, d'une manière générale, que tous les militaires ont droit à une allocation pour chaque jour soldé.

Article 8. Le cercle des bénéficiaires d'une allocation d'exploitation reste le même. Jusqu'à maintenant pourtant, cette allocation était réservée aux personnes exerçant exclusivement ou essentiellement une activité lucrative indépendante. Cela résulte d'un simple renvoi à la réglementation spéciale, valable pour cette catégorie de personnes (cf. les articles 10 et 11, 2^e alinéa, actuellement en vigueur). Dans le nouveau texte, ce renvoi doit être remplacé par une précision qui exclut ceux dont l'activité salariée est la principale, étant donné qu'il n'y a plus qu'un seul système uniforme d'allocations pour tous les travailleurs, salariés et indépendants.

Article 9. Cette disposition, qui remplace les articles 9, 10 et 11 actuels, consacre la hausse des taux des allocations, exposée en détail au chapitre B, II, 1, 3 et suivantes, ainsi que le système uniforme des allocations, motivé au chapitre B, II, 2.

Le 1^{er} alinéa contient les taux de l'allocation de ménage, élevés de 25 pour cent (cf. chap. B, II, 3a); le montant fixe a passé de 2 francs à 2 fr. 50, le minimum de l'allocation de 4 à 5 francs et le maximum de 12 à 15 francs. Les nouveaux taux sont valables pour les personnes de condition indépendante aussi bien que pour les salariés.

Le 2^e alinéa innove en fixant à 40 pour cent de l'allocation de ménage, l'allocation pour personne seule, et cela pour toutes les personnes exerçant une activité lucrative. Il en découle une augmentation supplémentaire. L'allocation minimum est élevée de 1 fr. 50 à 2 francs, et l'allocation maximum de 3 fr. 50 à 6 francs. Comme jusqu'ici, l'allocation pour personne seule versée aux recrues correspondra au montant minimum de cette allocation.

Le 3^e alinéa contient, sous une forme générale, le principe établi, actuellement déjà, dans la loi et dans le règlement d'exécution, selon lequel l'allocation pour perte de gain doit être calculée d'après le revenu obtenu avant le service et sur lequel sont prélevées les cotisations pour l'assurance-vieillesse et survivants. La tâche de définir d'une manière plus précise la base de calcul, notamment dans le temps, est réservée au Conseil fédéral, qui est aussi autorisé, comme dans l'assurance-vieillesse et survivants, à dresser des tables ayant force obligatoire. Les prescriptions d'exécution actuellement en vigueur pourront, pour l'essentiel, être maintenues; une nouvelle réglementation ne sera nécessaire que dans quelques cas spéciaux.

Article 10. En s'inspirant de l'article 12 actuel, on a fixé l'allocation versée à toutes les personnes n'exerçant pas d'activité lucrative selon le nouveau taux minimum (cf. chap. B, II, 3a et b). En principe, est considéré comme n'exerçant pas d'activité lucrative le militaire qui, immédiatement avant d'entrer au service, n'avait aucun gain professionnel. Toutefois, le Conseil fédéral a la compétence de considérer comme exerçant une activité lucrative les militaires qui, avant le service, étaient sans travail pour une

période limitée, notamment les chômeurs et les étudiants ayant un gain accessoire; il est autorisé, de même, à assimiler aux personnes exerçant une activité lucrative les militaires qui ont été empêchés par le service militaire d'entreprendre une telle activité. Dans les deux cas, le règlement d'exécution dira comment calculer l'allocation. Nous songeons, ici aussi, à reprendre pour l'essentiel les prescriptions d'exécution actuelles.

Article 11. Selon les explications au chapitre B, II, 6, cet article prévoit des allocations minimums augmentées de 2 francs pour le service d'avancement, qui, par sa durée, a des répercussions économiques particulièrement graves. Il faut entendre par service d'avancement non seulement les cours de cadres, mais aussi le service fait pour «payer les galons». Il appartiendra au Conseil fédéral de délimiter dans le détail le service d'avancement et les services ordinaires avec la troupe.

Article 12. Cet article est devenu superflu à la suite de la fusion de plusieurs autres articles.

Article 13. Pour les raisons exposées au chapitre B, II, 3c, l'allocation pour enfant est élevée de 1 fr. 50 à 2 francs par jour.

Article 14. Conformément aux explications que nous donnons au chapitre B, II, 3c, l'allocation pour assistance sera fixée à 4 francs (jusqu'ici 3 francs) par jour pour la première, et à 2 francs (jusqu'ici 1 fr. 50) par jour pour chacune des autres personnes assistées.

Article 15. L'allocation d'exploitation passera, comme nous l'avons exposé au chapitre B, II, 3c, de 2 à 3 francs par jour.

Article 16. La hausse du taux des allocations et, en particulier, le système uniforme des allocations ont entraîné, comme nous le montrons au chapitre B, II, 3b, une augmentation sensible des limites supérieures. L'allocation maximum absolue est ainsi fixée, sans l'allocation d'exploitation, à 28 francs (19 fr. 50 jusqu'ici) par jour pour tous les militaires ayant exercé une activité lucrative, indépendante ou salariée. De plus, le maximum relatif a été élevé de 80 à 90 pour cent du revenu déterminant, l'allocation minimum et deux allocations pour enfants (jusqu'ici une seule) étant garanties absolument.

Article 19, 2^e alinéa, lettre c. Conformément aux explications que nous donnons au chapitre B, IV, 2, la nouvelle version de cette règle de paiement vise à établir clairement, par un renvoi aux articles 4 à 7, que l'allocation d'un salarié, y compris d'éventuelles allocations pour enfants et pour assistance, est payée à l'employeur dans la mesure où il verse son salaire au militaire.

Article 22. Cet article prévoyait jusqu'ici, pour la couverture des frais d'administration des caisses de compensation, des règles différentes pour la période où le financement devait se faire sans la ressource de cotisations

et pour celle où des cotisations seraient prélevées. La présente disposition peut se borner à une règle unique puisque, dorénavant, des cotisations seront exigées. Les frais d'administration des caisses de compensation seront couverts par des contributions spéciales versées par les personnes tenues de payer des cotisations; à ce sujet, on estime que le taux en vigueur pour l'assurance-vieillesse et survivants s'appliquera aux suppléments de cotisations prévus par l'article 27. Comme dans l'assurance-vieillesse et survivants, les caisses de compensation recevront, à certaines conditions, des subsides pour leurs frais d'exploitation. Ces règles sont conformes en tous points à celles de l'assurance-vieillesse et survivants.

Article 26. Du moment qu'aucune participation des pouvoirs publics n'est prévue (cf. chap. B, III, 4a), le financement du régime des allocations aux militaires sera assuré par des suppléments aux cotisations de l'assurance-vieillesse et survivants (art. 27) et par les intérêts et éventuellement le capital du fonds de compensation (art. 28).

Article 27. Des suppléments aux cotisations de l'assurance-vieillesse et survivants seront perçus pour le régime des allocations aux militaires. Seuls les Suisses à l'étranger ayant adhéré à l'assurance facultative seront dispensés, pour les raisons exposées au chapitre B, III, 4b, de verser cette prestation supplémentaire.

Nous avons déjà exprimé au chapitre B III, 4b et c, notre avis en ce qui concerne le montant de ce supplément de cotisations. Il s'élèvera à un dixième du montant des cotisations de l'assurance-vieillesse et survivants fixé par les dispositions légales en vigueur. Ce supplément sera prélevé en même temps et de la même manière que les cotisations de l'assurance-vieillesse et survivants.

A part l'exemption prévue en faveur des affiliés à l'assurance facultative, ces règles correspondent d'ailleurs à celles de l'assurance-invalidité projetée.

Article 28. Pour les raisons exposées au chapitre B, III, 2b et 4d, un fonds de compensation spécial remplira les fonctions d'assureur dans le régime des allocations aux militaires. Le solde de la réserve actuelle sera englobé dans ce fonds, conformément au chiffre II, 2^e alinéa, du projet de loi. Le fonds sera géré par le même conseil d'administration et de la même manière que le fonds de compensation de l'assurance-vieillesse et survivants.

Ad II

L'entrée en vigueur de la loi est prévue pour le 1^{er} janvier 1960, non seulement parce que la mise en pratique de l'augmentation des allocations et des nouvelles règles de financement ne peut pas être retardée, mais aussi

et surtout parce que l'institution de l'assurance-invalidité est prévue pour la même date. Or, il y a de grands avantages à commencer de prélever les suppléments de cotisations en même temps pour l'assurance-invalidité et pour le régime des allocations aux militaires.

D. LES POSTULATS DEVENUS SANS OBJET

Etant donnée la revision prévue, les postulats cités au début du message (chap. A, II) soit les postulats Bratschi du 5 décembre 1955 (n° 7020), Colliard du 18 mars 1955 (n° 6839), Scherrer du 23 juin 1955 (n° 6933), Forel du 19 juin 1956 (n° 7207), Ritschard du 12 mars 1957 (n° 7366), Dietschi-Soleure du 20 mars 1957 (n° 7388), Boner du 21 mars 1957 (n° 7392), de Courten du 5 mars 1958 (n° 7598), de même que le postulat de la commission des affaires militaires du Conseil national du 16 septembre 1957 (n° 7481), peuvent être considérés comme devenus sans objet. En conséquence, nous vous proposons de les rayer du rôle.

* * *

Nous avons l'honneur de vous proposer d'adopter le projet de loi ci-après.

Veuillez agréer, Monsieur le Président et Messieurs, les assurances de notre haute considération.

Berne, le 24 octobre 1958.

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération,

Holenstein

Le chancelier de la Confédération,

Ch. Oser

(Projet)

LOI FÉDÉRALE

modifiant

la loi sur les allocations aux militaires pour perte de gain
(Régime des allocations aux militaires)*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,*

vu le message du Conseil fédéral du 24 octobre 1958,

*arrête:***I**

La loi fédérale du 25 septembre 1952 ⁽¹⁾ sur les allocations aux militaires pour perte de gain est modifiée et complétée comme suit:

Article premierAyants droit
à l'allocation

Les militaires (y compris les hommes et les femmes du service complémentaire) qui font du service dans l'armée suisse ont droit à une allocation pour chaque jour soldé.

Art. 8Allocation
d'exploitation

Ont droit à l'allocation d'exploitation, à moins qu'ils ne retirent d'une activité salariée un revenu manifestement supérieur à celui de leur activité indépendante, les militaires qui dirigent une entreprise en qualité de propriétaires, de fermiers ou d'usufruitiers, ou qui participent activement à la direction d'une entreprise comme associés d'une société en nom collectif, associés indéfiniment responsables d'une société en commandite ou membres d'une autre communauté de personnes visant un but lucratif et ne possédant pas la personnalité juridique.

(1) RO 1952, 1046.

Art. 9

¹ L'allocation journalière de ménage se compose, pour les militaires qui exerçaient une activité lucrative avant d'entrer au service, d'un montant fixe de 2 fr. 50 et d'un montant variable de 40 pour cent du revenu moyen acquis avant le service; elle est toutefois de 5 francs au minimum et de 15 francs au maximum.

Allocation de ménage et allocation pour personne seule
 a. Militaires ayant exercé une activité lucrative

² L'allocation journalière pour personne seule s'élève à 40 pour cent de l'allocation de ménage; elle est de 2 francs au minimum et de 6 francs au maximum. Pour les recrues, elle s'élève à 2 francs par jour.

³ Pour déterminer le revenu moyen obtenu avant l'entrée au service, il faut prendre comme base le revenu sur lequel sont prélevées les cotisations dues conformément à la loi sur l'assurance-vieillesse et survivants. Le Conseil fédéral édictera des prescriptions relatives au calcul de l'allocation et établira des tables dont l'usage sera obligatoire et dont les montants seront arrondis à l'avantage de l'ayant droit.

Art. 10

¹ L'allocation de ménage s'élève à 5 francs et l'allocation pour personne seule à 2 francs par jour, pour les militaires qui n'exerçaient pas d'activité lucrative avant d'entrer au service.

b. Militaires n'ayant pas exercé d'activité lucrative

² Le Conseil fédéral peut assimiler aux personnes qui exercent une activité lucrative les militaires qui, passagèrement, n'avaient pas d'activité lucrative ou qui, du fait du service militaire, n'ont pu entreprendre une telle activité. Il peut, en outre, édicter des prescriptions spéciales pour le calcul de leur allocation.

Art. 11

L'allocation de ménage s'élève à 7 francs au moins et l'allocation pour personne seule à 4 francs au moins par jour pendant les périodes de service accomplies en vue d'accéder à un grade plus élevé, à l'exception des cours réglementaires avec la troupe et des services de remplacement correspondants.

c. Militaires en service d'avancement

Art. 12

Abrogé

Art. 13

L'allocation pour enfant s'élève à 2 francs par jour et par enfant.

Allocation pour enfant

Art. 14

Allocation
pour assistance

L'allocation journalière pour assistance s'élève à 4 francs pour la première et à 2 francs pour chacune des autres personnes assistées par le militaire; elle est réduite dans la mesure où elle dépasse la prestation du militaire, convertie en un montant journalier, ou autant qu'elle ne permettrait plus de considérer l'assisté comme ayant besoin d'aide au sens de l'article 7, 1^{er} alinéa.

Art. 15

Allocation
d'exploitation

L'allocation d'exploitation s'élève à 3 francs par jour.

Art. 16

Limites
supérieures

L'allocation totale, sans l'allocation d'exploitation, ne dépassera pas le montant journalier de 28 francs. Elle sera réduite dans la mesure où elle dépasse 90 pour cent du revenu moyen acquis avant l'entrée au service. Les allocations minimums selon les articles 9 ou 11 et deux allocations pour enfant seront servies entièrement.

Art. 19, 2^e al., lettre c

- c. Si un employeur paie au militaire un salaire pour la période de service, les allocations selon les articles 4 à 7 reviennent à l'employeur.

Art. 22

Couverture
des frais
d'administration

Pour couvrir leurs frais d'administration, les caisses de compensation prélèvent sur leurs affiliés (employeurs, personnes exerçant une activité lucrative indépendante et personnes n'exerçant aucune activité lucrative) des contributions aux frais d'administration. Des subsides, prélevés sur le fonds de compensation du régime des allocations aux militaires peuvent en outre être accordés aux caisses de compensation, pour leurs frais d'administration. L'article 69 de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants est applicable.

Art. 26

Principe

- Les prestations prévues par la présente loi sont couvertes par:
- a. Les suppléments aux cotisations dues au titre de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants;
 - b. Les ressources tirées du fonds de compensation du régime des allocations aux militaires.

Art. 27

¹ Sont soumis à l'obligation de payer des cotisations les assurés et les employeurs visés aux articles 3 et 12 de la loi sur l'assurance-vieillesse et survivants. Les personnes assurées à titre facultatif en sont exceptées.

Suppléments aux cotisations de l'assurance-vieillesse et survivants

² Les cotisations s'élèvent à 10 pour cent des cotisations dues en vertu de la loi sur l'assurance-vieillesse et survivants et sont prélevées à titre de suppléments de ces dernières. Les articles 14 à 16 de la loi sur l'assurance-vieillesse et survivants sont applicables par analogie.

Art. 28

Il est créé, sous la dénomination de fonds de compensation du régime des allocations aux militaires, un fonds indépendant qui est crédité et débité de toutes ressources et prestations reposant sur la présente loi. Le fonds est administré par les mêmes organes et géré de la même manière que le fonds de compensation de l'assurance-vieillesse et survivants. L'article 110 de la loi sur l'assurance-vieillesse et survivants est applicable.

Fonds de compensation du régime des allocations aux militaires

II

¹ La présente loi entre en vigueur le 1^{er} janvier 1960.

² Dès l'entrée en vigueur de la présente loi, le solde de la réserve du régime des allocations aux militaires sera transféré au fonds de compensation de ce régime.

12274

ANNEXE

Estimation des dépenses annuelles selon les modifications proposées

Tableau 1: Schéma de calcul.

Tableau 2: Résultats selon les genres d'allocations et les groupes économiques.

Schéma de calcul

Niveau approximatif des revenus de 1958/1959

Tableau 1

Genres des allocations	Jours soldés en milliers	Allocations journalières moyennes en francs	Dépenses en millions de francs
<i>1. Allocations de ménage</i>			
<i>a. des militaires de condition dépendante . . .</i>	2198	13,17	28,96
<i>b. des militaires de condition indépendante . .</i>	410	10,95	4,49
<i>c. des militaires sans activité lucrative</i>	4	5,00	0,02
<i>2. Allocations pour personnes seules</i>			
<i>a. des militaires de condition dépendante</i>			
- recrutées	3091	2,00	6,18
- autres	3273	4,20	13,76
<i>b. des militaires de condition indépendante</i>			
- recrutées	11	2,00	0,02
- autres	117	3,16	0,37
<i>c. des militaires sans activité lucrative</i>	396	2,00	0,79
<i>3. Allocations pour enfants</i>	1967	3,98	7,83
<i>4. Allocations pour assistance</i>	397	5,00	1,98
<i>5. Allocations d'exploitation</i>	524	3,00	1,57
<i>6. Suppléments pour services d'avancement</i>	550	1,18	0,65
En tout	9500 ⁽¹⁾	7,01	66,62
Indemnités pour frais d'administration (2%)			1,33
		Total	67,95

(1) S'obtient par addition des jours soldés correspondant aux deux premiers genres d'allocations.

Résultats selon les genres d'allocations et les groupes économiques

Niveau approximatif des revenus de 1958/1959

Tableau 2

Genres des allocations	Militaires de condition dépendante	Militaires de condition indépendante	Militaires sans activité lucrative	En tout
	Jours soldés, en milliers			
Allocations de ménage	2198	410	4	2612
Allocations pour personnes seules . .	6364	128	396	6888
Allocations pour enfants	1625	340	2	1967
Allocations pour assistance	387	10	—	397
Allocations d'exploitation	524	.	524
Suppléments pour services d'avancement	378	7	165	550
Total (1)	8562	538	400	9500
	Allocations journalières moyennes, en francs			
Allocations de ménage	13,17	10,95	5,00	12,81
Allocations pour personnes seules . .	3,13	3,06	2,00	3,07
Allocations pour enfants	3,90	4,34	3,15	3,98
Allocations pour assistance	5,03	3,72	—	5,00
Allocations d'exploitation	3,00	.	3,00
Suppléments pour services d'avancement	0,82	1,42	2,00	1,18
Tous les genres d'allocations ensemble	6,71	14,83	2,87	7,01
	Dépenses, en millions de francs			
Allocations de ménage	28,96	4,49	0,02	33,47
Allocations pour personnes seules . .	19,94	0,39	0,79	21,12
Allocations pour enfants	6,34	1,48	0,01	7,83
Allocations pour assistance	1,94	0,04	—	1,98
Allocations d'exploitation	1,57	.	1,57
Suppléments pour services d'avancement	0,31	0,01	0,33	0,65
Total	57,49	7,98	1,15	66,62
Indemnités pour frais d'administration (2%)	1,15	0,16	0,02	1,33
Total général	58,64	8,14	1,17	67,95
(1) S'obtient par addition des jours soldés correspondant aux deux premiers genres d'allocations.				

**MESSAGE du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale à l'appui d'un projet de loi modifiant
celle sur les allocations aux militaires pour perte de gain (Du 24 octobre 1958)**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1958
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	45
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	7683
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	13.11.1958
Date	
Data	
Seite	1349-1387
Page	
Pagina	
Ref. No	10 095 217

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.