

2363

Message

du

Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant une subvention en faveur des vieillards indigents.

(Du 27 septembre 1928.)

I.

Une question s'est posée à plusieurs reprises aux chambres fédérales et dans les commissions au cours des délibérations sur l'article constitutionnel concernant l'assurance vieillesse, survivants et invalidité. On s'est demandé s'il n'y avait pas lieu d'introduire dans la constitution, en même temps que cet article, une disposition permettant à la Confédération de créer un service d'allocations provisoires aux vieillards indigents des deux sexes, jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi sur les assurances. Les défenseurs de cette idée faisaient valoir qu'il s'écoulerait encore plusieurs années avant la mise en vigueur de l'assurance et que celle-ci, en outre, ne pourrait pas englober les classes les plus âgées de la population.

L'idée fut finalement écartée dans la légitime appréhension que la création de cette œuvre de secours ne mit obstacle à la réalisation de l'assurance. On ne méconnut pas toutefois la gêne dans laquelle se trouvent nombre de vieillards; aussi émit-on le vœu que, tout en préparant l'assurance, le Conseil fédéral vouât toute son attention aux besoins immédiats d'assistance. C'est ainsi qu'au printemps 1924, le Conseil national a adopté un « postulat » de M. Mächler, qui invitait le Conseil fédéral à présenter un rapport sur la possibilité de secourir, avec le concours des cantons et des sociétés philanthropiques, les vieillards de nationalité suisse, hommes et femmes, qui sont dans le besoin et méritent qu'on leur vienne en aide. Avant d'examiner la suite à donner à l'idée d'une aide temporaire à la vieillesse indigente soulevée par le « postulat » Mächler, le Conseil fédéral estima opportun d'attendre que le projet de révision constitutionnelle eût été soumis aux chambres fédérales.

II.

La préparation de l'assurance vieillesse et survivants a été entreprise par le département fédéral de l'économie publique immédiatement après le 6 décembre 1925, date de l'adoption de l'article constitutionnel par le peuple. Poursuivis activement, les travaux ont abouti à un projet du département. Ce projet est le résultat d'enquêtes approfondies sur le développement probable de la population suisse au cours des années à venir et de l'étude des diverses solutions à envisager, tant en ce qui concerne les modalités de l'assurance que le nombre et les catégories des bénéficiaires de rentes. Le projet a été publié récemment et remis aux membres de l'Assemblée fédérale avec un exposé circonstancié des motifs à l'appui. Il sera sous peu soumis à l'examen d'une grande commission d'experts où les différents milieux intéressés seront représentés. Le projet est conçu selon le principe d'une assurance obligatoire englobant toute la population et prévoyant des contributions et des prestations d'assurance uniformes. Le fonctionnement même de l'assurance est confié aux cantons sous la haute surveillance de la Confédération. Cette dernière accorde aux cantons d'importantes subventions à l'aide desquelles ils auront à majorer les prestations ordinaires de l'assurance.

Le projet, une fois traité par la grande commission d'experts, pourra être rapidement mis au point en vue de la discussion parlementaire. Sa simplicité, l'accueil favorable qu'il a reçu, ainsi que les travaux approfondis sur lesquels il repose laissent espérer que cette discussion ne demandera pas trop de temps.

Il est permis de se demander, dans ces conditions, s'il est réellement utile de prendre des mesures législatives spéciales en faveur des vieillards nécessiteux avant l'entrée en vigueur de l'assurance. Si le Conseil fédéral croit devoir répondre affirmativement à cette question, c'est d'abord que, même si les conseils législatifs font diligence, l'application de la loi, notamment dans les cantons, exigera des travaux qui en retarderont vraisemblablement la mise en vigueur de plusieurs années. En outre, la situation dans laquelle se trouvent nombre de personnes âgées justifie l'organisation immédiate d'une œuvre de secours par l'Etat. Il ne faut pas méconnaître que les changements survenus au cours de ces dernières années sur le marché du travail ont aggravé la situation, surtout pour les personnes âgées, peu aptes au travail. Outre qu'on leur préfère des forces jeunes, elles éprouvent, en effet, une difficulté plus grande qu'auparavant à trouver une occupation appropriée à leur état. Parmi ces personnes âgées, beaucoup ont perdu leur emploi et ne bénéficient que dans une faible mesure de l'amélioration survenue

sur le marché du travail. En outre, les conditions d'existence plus difficiles ont réduit l'importance des secours que les familles peuvent accorder à leurs parents dans la gêne. Le 16 mai 1926, la fondation suisse « Pour la vieillesse » a adressé au Conseil fédéral une requête demandant l'allocation d'une subvention annuelle, jusqu'à l'entrée en vigueur de l'assurance vieillesse et survivants. A l'appui de sa requête, elle fait observer que les demandes de secours ne cessent d'augmenter, alors que le produit des collectes est près d'atteindre une limite qu'il n'est guère possible de dépasser.

D'autre part, en l'absence d'une disposition spéciale de la constitution concernant l'œuvre de secours dont il s'agit et vu la nécessité d'éviter tout ce qui pourrait faire obstacle à l'aboutissement prochain de l'assurance, il convient de limiter judicieusement l'aide de la Confédération en faveur des vieillards nécessiteux. C'est en subventionnant une institution philanthropique privée que l'on évitera le plus aisément ces écueils. L'allocation d'une subvention, dans les limites d'un maximum raisonnable, est en harmonie avec la constitution, puisque cette mesure tend à réaliser l'assurance sans compromettre le résultat visé par l'article constitutionnel. En accordant une subvention à une institution privée, la Confédération doit forcément rester dans des limites modestes. Pour mettre sur pied l'œuvre de secours, la Confédération peut s'abstenir de créer des services spéciaux, soit fédéraux, soit cantonaux. Cette solution permettra aussi de prévenir toute confusion entre l'œuvre temporaire de prévoyance dont il s'agit et l'assistance publique cantonale, danger auquel il serait difficile de parer en instituant une aide officielle aux vieillards avec le concours de l'administration cantonale.

III.

Toutes ces raisons démontrent qu'il est nécessaire que la Confédération prenne des mesures immédiates pour adoucir le sort des personnes âgées et indigentes. Mais ces mesures, pour ne pas compromettre la réalisation de l'assurance, doivent rester dans des limites modestes. Il semble bien que le seul moyen qui puisse être envisagé soit l'encouragement de la philanthropie privée par la Confédération. Cela étant, il reste à examiner à quelle institution la subvention pourrait être allouée, à déterminer le montant de celle-ci et à rechercher comment peut être assuré l'emploi rationnel de la subvention par l'institution qui la reçoit.

Il faut, d'une part, que cette subvention soit proportionnée à la tâche de l'institution subventionnée, sans cependant paralyser l'action philanthropique des particuliers, laquelle doit comme auparavant jouer le rôle principal. D'autre part, la subvention doit être mesurée de

telle façon qu'elle ne puisse léser d'une manière indirecte l'œuvre d'assurance en création. Aussi est-il recommandable de ne pas se borner à prévoir un chiffre maximum pour la subvention; il faut encore n'octroyer celle-ci qu'à la condition que les autres ressources de l'institution subventionnée ne restent pas notablement inférieures à celles dont elle a disposé jusqu'à présent. Il paraît indiqué de fixer la subvention à 400,000 francs au maximum. L'état actuel des finances fédérales permet de grever le compte de l'Etat de ce montant relativement peu élevé. De cette manière, les recettes tirées de l'imposition du tabac resteront entièrement acquises à l'assurance, qui englobera plus tard l'œuvre de prévoyance en faveur des vieillards et des survivants.

Il y a lieu, en outre, de limiter la durée de la subvention. Point n'est besoin, d'ailleurs, d'en fixer le montant chaque année; un tel système, pour différentes raisons, ne paraît pas opportun. Mais, dans tous les cas, l'arrêté fédéral allouant la subvention cessera de produire ses effets dès l'entrée en vigueur de la loi fédérale sur l'assurance vieillesse et survivants. Nous estimons nécessaire, abstraction faite de l'époque à laquelle une loi sur l'assurance vieillesse et survivants pourra entrer en vigueur, d'allouer la subvention pour une période de quatre années seulement, de sorte qu'à l'expiration de cette période toute la question puisse être examinée à nouveau. Si l'octroi de la subvention devait être prolongé, les modalités pourraient en être adaptées aux expériences faites.

Vu l'état avancé des travaux législatifs concernant l'assurance-vieillesse et survivants, il est en outre permis d'espérer qu'à l'expiration de cette période les chambres fédérales auront terminé la discussion du projet d'assurance et que la loi pourra être mise en vigueur; il sera donc nécessaire, à ce point de vue également, d'examiner à nouveau la question de l'octroi d'une subvention à la fondation. Cela est d'autant plus vrai que, d'après le projet du département, des prestations restreintes seront attribuées, dès la mise en vigueur de la loi, aux personnes assurées et même à celles qui seront alors âgées de plus de 65 ans.

La subvention ne saurait être partagée entre plusieurs institutions. Vu son montant limité et la nécessité dans laquelle on se trouve de l'employer selon des règles aussi uniformes et rationnelles que possible pour en tirer le maximum d'effets, il convient de la verser à une seule institution, dont l'activité s'étende à l'ensemble du territoire suisse et offre toutes les garanties d'une répartition judicieuse et impartiale.

IV.

Le projet prévoit le versement de la subvention à la fondation suisse « Pour la vieillesse ».

La fondation a été créée en 1918 par la société suisse d'utilité publique. L'acte de fondation (art. 2), approuvé le 25 juin 1921 par le Conseil fédéral conformément à l'article 84 du code civil suisse, définit comme il suit le but de la fondation :

- 1^o éveiller et renforcer dans notre pays les sentiments de solidarité envers les vieillards (hommes et femmes), sans distinction de confession;
- 2^o récolter les fonds nécessaires pour secourir les vieillards indigents et améliorer leur sort;
- 3^o soutenir tous les efforts en faveur de l'assurance vieillesse, en particulier de l'assurance vieillesse légale.

Les organes de la fondation sont l'assemblée des délégués, le comité central de direction et les comités cantonaux. Les représentants de ces derniers et dix délégués librement désignés par la société suisse d'utilité publique forment ensemble l'assemblée des délégués, qui se réunit une fois par année. Le comité central de direction se compose de représentants des différentes régions du pays et des différents éléments de la population. Il comprend au maximum neuf membres, nommés pour deux tiers par l'assemblée des délégués et pour un tiers par la société suisse d'utilité publique. Le comité de direction dirige, avec le concours des organes cantonaux et locaux, les collectes de la fondation, fait à l'assemblée des délégués des propositions sur le partage des dons recueillis et surveille l'emploi statutaire des sommes reçues. Les comités cantonaux, placés sous la surveillance et l'autorité du comité de direction, sont chargés de procéder aux différentes collectes et d'utiliser, conformément aux statuts, les sommes revenant à chaque canton. De tels comités existent actuellement dans tous les cantons. Enfin, pour liquider les affaires courantes, la fondation entretient un secrétariat permanent à Zurich.

La fondation déploie une activité croissante. Les rapports annuels en font foi. Du dernier, celui de l'année 1926, il ressort que les collectes dans les cantons ont produit en 1925 un montant de 704,151 fr. 82 et, en 1926, un montant de 757,545 fr. 82. En 1925, 9616 vieillards des deux sexes ont reçu directement des secours pour un montant de 973,581 fr. 10 au total; en 1926, 10,970 vieillards ont reçu des secours pour un montant de 1,098,812 fr. 07 au total. A ces sommes viennent s'ajouter les subventions versées aux asiles de vieillards et à des œuvres de « séniculture », ce qui représente, pour 1925, un montant de 27,000 francs, et, pour 1926, la somme de 105,000 francs en chiffre rond. Pour l'ensemble du territoire suisse, la moyenne des allocations individuelles est d'environ 100 francs. Selon les statuts de la fondation, le produit des collectes est attribué pour la plus grande part au canton

où elles ont eu lieu. Il s'ensuit que la moyenne des allocations individuelles varie sensiblement suivant les cantons; le minimum est 20 francs et le maximum 180 francs environ. Le résultat des collectes, le nombre des vieillards, et le système de répartition adopté par le comité cantonal expliquent évidemment ces différences. Nous rappelons ici le nombre des citoyens suisses des deux sexes, âgés de 65 ans et plus, ne possédant aucune fortune et dont les ressources annuelles sont inférieures à 800 francs : selon l'estimation faite en 1922 sur l'ordre du Conseil fédéral par l'administration fédérale des contributions, ce nombre est de 50,000 en chiffre rond, non compris les assistés permanents.

Dans son rapport pour l'année 1926, la fondation relève des symptômes alarmants, qui font craindre un arrêt, voire une régression fâcheuse de l'activité philanthropique de comités cantonaux. Alors qu'en 1925 quatre comités annonçaient une diminution du montant des secours, il y en avait sept en 1926. Trois comités ont dû restreindre leur action dans une forte mesure par suite de recettes insuffisantes. De 3989 en 1921, le nombre des personnes secourues a passé en 1926 à 10,970. En 1926, dix-neuf cantons et demi-cantons seulement ont obtenu, dans leurs collectes, un résultat supérieur à celui de 1925. On ne possède pas encore un aperçu de la situation en 1927. Dès lors, il n'est pas possible de dire si les recettes et les dépenses de la fondation continuent à subir le contre-coup de l'adoption de l'article constitutionnel sur l'assurance vieillesse et des survivants. Dans une série de cantons, on a constaté un accroissement frappant et soudain du nombre des demandes de secours d'une année à l'autre. On ne saurait donc négliger l'avis des comités cantonaux, qui attribuent ce fait à l'adoption de la révision constitutionnelle. Le rapport de la fondation pour l'année 1925 conclut à la nécessité pressante d'une aide officielle, seul moyen, dit-il, de maintenir tout au moins en faveur des vieillards indigents les secours dont ils ont bénéficié jusqu'ici. Selon ce rapport, l'aide de la Confédération ne permettrait pas de développer l'œuvre de secours. Le rapport pour l'année 1926 relève que la situation s'est encore aggravée. Actuellement, les cantons de Zurich, St-Gall, Neuchâtel et Schaffhouse subventionnent la fondation. La ville de Zurich a été la première commune à décider, fin 1926, l'allocation d'un subside.

Par son organisation, ses méthodes de travail et son activité, la fondation apparaît parfaitement apte à distribuer aux vieillards indigents des deux sexes les allocations temporaires prévues par le projet d'arrêté fédéral et dont le versement serait opéré jusqu'à l'entrée en vigueur de l'assurance vieillesse et survivants. Sa neutralité politique et confessionnelle et le fait qu'elle exerce son activité sur

tout le territoire suisse lui permettent d'assumer la tâche envisagée. De cette façon, il ne serait pas nécessaire de subventionner d'autres institutions et on éviterait l'éparpillement des sommes allouées par la Confédération.

V.

L'arrêté fédéral, ne revêtant pas un caractère d'urgence, est soumis au referendum. Il se borne à quelques dispositions générales concernant la subvention, tandis que les prescriptions de détail feront l'objet d'un arrêté du Conseil fédéral. L'arrêté fédéral désigne l'institution à laquelle la subvention est versée, fixe le montant de cette subvention et, pour en assurer l'emploi judicieux, dispose que la Confédération sera représentée dans le comité de direction et que la fondation soumettra ses rapports de gestion au Conseil fédéral. Vu le caractère strictement temporaire de l'arrêté fédéral, on a renoncé à édicter des prescriptions détaillées qui conduiraient à la création de services administratifs, d'ailleurs inutiles, si la fondation est soumise à une surveillance suffisante par la Confédération. Il est indispensable que l'arrêté fédéral garantisse une répartition équitable de la subvention sur tout le territoire de la Suisse. Pour y arriver, il faudra tabler en premier lieu sur le nombre, dans chaque canton, des vieillards âgés de 66 ans ou plus, soit l'âge à partir duquel ils bénéficieront, selon le projet actuel d'assurance, de la rente de vieillesse. En outre, il semble indiqué de prendre en considération, pour chaque canton, l'ensemble de la population de résidence afin d'assurer une répartition aussi égale que possible des secours. De plus, pour encourager la fondation à développer ses collectes, il faudrait admettre aussi comme facteur de répartition le produit annuel des collectes organisées par chaque comité cantonal. Enfin, l'arrêté fédéral doit tenir compte des cantons qui ont déjà introduit une assurance générale en cas de vieillesse ou institué une aide officielle aux vieillards. L'arrêté fédéral doit tenir compte de ces différents facteurs pour la répartition des subventions.

En soumettant à votre examen le projet d'arrêté ci-annexé, nous vous recommandons de l'adopter.

Berne, le 27 septembre 1928.

Au nom du Conseil fédéral suisse :

Le président de la Confédération, SCHULTHESS.

Le chancelier de la Confédération, KAESLIN.

(Projet.)

Arrêté fédéral

allouant

une subvention en faveur des vieillards indigents.

L'ASSEMBLÉE FÉDÉRALE
DE LA
CONFÉDÉRATION SUISSE,

vu les articles 2 et 34^{quater} de la constitution;
vu le message du Conseil fédéral du 27 septembre 1928,

arrête :

Article premier.

Le Conseil fédéral est autorisé à verser à la fondation suisse « Pour la vieillesse », jusqu'à l'entrée en vigueur d'une loi fédérale sur l'assurance en cas de vieillesse et en faveur des survivants, mais pour quatre ans au plus, une subvention annuelle de quatre cent mille francs, à inscrire au compte d'administration de la Confédération.

La subvention est allouée à la condition que le produit des collectes faites par la fondation ne soit pas sensiblement inférieur à celui de l'année qui a précédé l'entrée en vigueur du présent arrêté.

Art. 2.

La fondation est tenue d'affecter la subvention à l'œuvre de prévoyance en faveur des vieillards des deux sexes conformément à l'acte de fondation du 8 octobre 1918.

Art. 3.

La subvention est versée au comité de direction de la fondation, qui en répartira le montant entre les comités cantonaux. La quote-part de chaque canton sera calculée, sur la base du dernier recensement de la population, selon le nombre des personnes de natio-

nalité suisse âgées de plus de soixante-cinq ans et domiciliées dans le canton; le chiffre de la population suisse résidant dans le canton et le produit de la dernière collecte faite par le comité cantonal seront également pris en considération.

Art. 4.

Le Conseil fédéral surveille l'emploi de la subvention par la fondation. Il déléguera deux représentants dans le comité de direction de cette dernière. Le rapport de gestion et les comptes de la fondation seront soumis chaque année à son approbation.

Tout gouvernement cantonal peut déléguer un représentant dans le comité cantonal.

Art. 5.

Une ordonnance du Conseil fédéral réglera en détail la répartition et le versement de la subvention ainsi que la surveillance de la Confédération sur la fondation. Elle pourra prescrire qu'en fixant les quote-parts des cantons, il soit tenu compte dans une mesure équitable des dépenses faites par ceux d'entre eux qui ont institué une assurance générale en cas de vieillesse ou une aide officielle aux vieillards alimentée par des ressources publiques.

Demeurent réservées les obligations particulières imposées à la fondation « Pour la vieillesse » par les cantons qui lui allouent une subvention.

Art. 6.

Le Conseil fédéral est chargé de publier le présent arrêté en vertu de la loi fédérale du 17 juin 1874 concernant les votations populaires sur les lois et les arrêtés fédéraux. Il fixera la date de son entrée en vigueur, qu'il peut arrêter rétroactivement au 1^{er} juillet 1928.

Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant une subvention en faveur des vieillards indigents. (Du 27 septembre 1928.)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1928
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	40
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	2363
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	03.10.1928
Date	
Data	
Seite	661-669
Page	
Pagina	
Ref. No	10 085 396

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.