

Ad 1244

## Rapport

du

Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale

sur

la demande d'initiative populaire concernant  
l'assurance-invalidité, vieillesse et survivants.

(Initiative Rothenberger).

(Du 18 mai 1920.)

---

En date du 23 mars 1920, nous vous avons fait rapport sur la présentation d'une initiative populaire pour l'assurance-invalidité, vieillesse et survivants (initiative Rothenberger). Suivant ce rapport, cette demande d'initiative était appuyée par 79.596 signatures de citoyens suisses; sur ce nombre, 78.990 ont été reconnues valables. Par conséquent, la demande d'initiative peut être considérée comme ayant abouti.

Par décision des 29/30 avril 1920, vous avez pris acte de notre rapport au procès-verbal et vous avez invité le Conseil fédéral à vous faire rapport quant au fond sur l'initiative en question.

La demande d'initiative a la teneur suivante:

«La constitution fédérale est complétée par l'art. 34<sup>quater</sup> suivant:

La Confédération introduira, par voie législative, l'assurance en cas d'invalidité, l'assurance en cas de vieillesse et l'assurance des survivants.

Elle peut déclarer ces assurances obligatoires en général ou pour certaines catégories déterminées de citoyens.

Ces assurances seront appliquées avec le concours des cantons, auquel peut s'ajouter celui des caisses d'assurance publiques et privées.

En vue de l'accomplissement de cette tâche, la Confédération crée un fonds. Il sera attribué à ce fonds, comme premier versement, un montant de deux cent cinquante millions de francs, qui sera prélevé sur le produit de l'impôt sur les bénéfices de guerre dès que le présent article constitutionnel aura été adopté. La lettre A, chiffre 2, de l'arrêté fédéral du 14 février 1919 est modifiée dans ce sens.»

Nous avons l'honneur de présenter les considérations ci-après en exécution du mandat qui nous a été donné :

I. Le 21 juin 1919, nous vous avons adressé un Message détaillé concernant l'attribution à la Confédération du droit de légiférer en matière d'assurance-invalidité, vieillesse et survivants, et la création des ressources nécessaires à la Confédération pour les assurances sociales. Dans ce Message, le Conseil fédéral exprimait sa volonté catégorique d'accélérer par tous les moyens l'œuvre de l'assurance sociale et la création des ressources nécessaires à cet effet. Il n'hésite pas à déclarer également dans la présente occasion qu'il considère l'établissement de cette œuvre d'assurance comme la tâche principale et la plus pressante en vue de continuer dans la voie tendant à faire de notre organisation publique un Etat social et qu'il a l'intention de conduire cette œuvre le plus rapidement possible à sa réalisation.

Les alinéas 1 à 4 de l'initiative coïncident quant à leur teneur avec le texte complémentaire que le Conseil fédéral proposait d'ajouter à l'article 34 de la constitution fédérale : ces dispositions accordent d'une manière générale à la Confédération le droit d'introduire, par voie législative, l'assurance en cas d'invalidité, l'assurance en cas de vieillesse et l'assurance des survivants. Il n'existe aucun doute que la présente demande d'initiative populaire ne doive être considérée et appréciée comme une adhésion formelle de cercles étendus de la population à l'idée de l'assurance sociale.

Par contre, à l'alinéa 5, le seul moyen prévu pour fournir les ressources nécessaires à l'assurance-invalidité, vieillesse et survivants est la création d'un fonds par le prélèvement de deux cent cinquante millions de francs sur le produit de l'impôt sur les bénéfices de guerre.

Telle qu'elle est conçue, la demande d'initiative populaire est destinée à remplacer par l'article constitutionnel que proposent les initiateurs l'article constitutionnel concernant l'assurance-invalidité, vieillesse et survivants.

II. Dans son Message du 21 juin 1919, le Conseil fédéral a exposé en détail pour quels motifs l'introduction de l'assurance-invalidité, vieillesse et survivants ne peut avoir lieu que si, en même temps, c'est-à-dire dans le même projet d'article constitutionnel que celui octroyant à la Confédération le droit de procéder à cette introduction, il est accordé également à la Confédération les sources de revenu nécessaires pour lui procurer les ressources à fournir par elle à l'assurance sociale. Le projet du Conseil fédéral prévoyait comme moyens à cet effet l'imposition du tabac, des produits manufacturés de tabac ainsi que de la bière et la perception d'impôts sur les masses successorales, les parts héréditaires et les donations. En outre, les recettes de la Confédération provenant de l'imposition d'autres denrées non indispensables, à l'exception des droits de douane, devaient également être utilisées à couvrir la partie des frais de l'assurance sociale incombant à la Confédération. En particulier, il était déjà prévu que la part de la Confédération au produit du monopole de l'alcool, après extension de ce monopole aux eaux-de-vie de fruits, devait revenir à l'assurance sociale.

Depuis lors, le Conseil fédéral a soumis à une revision le programme financier alors établi et il aboutira probablement à une modification partielle de ce programme. Toutefois, son projet révisé ne s'écartera pas de l'ancien sur ce point qu'il tendra à garantir pour toujours à l'œuvre de l'assurance sociale les ressources nécessaires et suffisantes; c'est pourquoi le Conseil fédéral maintiendra sans réserve le principe de la liaison de la question des ressources avec la création de l'assurance.

Le fait que la question des ressources financières doit être résolue en même temps que la création de l'assurance est non seulement une conséquence impérieuse de la situation financière actuelle de la Confédération mais elle est encore une condition à laquelle on ne peut échapper si l'on veut résoudre d'une manière rationnelle et reposant sur de larges bases la question de l'assurance. Le Message du 21 juin 1919 tentait d'exposer la situation financière de la Confédération telle qu'elle existait alors. Il en résultait qu'il fallait compter pour les prochaines années avec un déficit présumé de fr. 110 millions dans le budget de la Confédération. Mais même ce sombre tableau s'est révélé depuis lors comme étant trop optimiste. Suivant les constatations que le département des finances a faites ces derniers temps, le montant nécessaire au rétablissement de l'équilibre du budget de la Confédération

et qui peut être considéré comme déficit chronique s'élève à 150 millions de francs. Si l'on y ajoute la somme que la Confédération devra fournir pour l'assurance sociale et qui a été évaluée à 40 millions dans le Message du 21 juin 1919, il en résulte un excédent de besoins s'élevant à 190 millions de francs annuellement. Dans ces conditions, il y aurait lieu de considérer sans détour comme un programme financier frivole le projet d'imposer à la Confédération cette gigantesque tâche nouvelle de l'assurance populaire sans lui fournir en même temps les ressources financières nécessaires. Nous ajouterons ici que, lors de la discussion du projet d'assurance, la commission du Conseil national s'est ralliée à une grosse majorité à notre manière de voir et a maintenu, dans de nombreuses votations, le principe de la liaison.

La solution simultanée de la question des ressources financières avec la création de l'assurance s'impose également si l'on veut organiser sur de larges bases et d'une manière prévoyante l'assurance elle-même. Cette grande œuvre doit être garantie pour tout l'avenir contre le danger d'être entravée un jour dans l'accomplissement de ses tâches par suite de l'insuffisance de ses ressources financières et il ne faut pas que le peuple, pour le bien duquel l'assurance doit être instituée, soit jamais trompé dans ses espérances par suite du manque de ressources financières à la disposition de cette œuvre.

En vertu de ces considérations, le Conseil fédéral doit rejeter tout projet d'assurance sociale ne renfermant pas en lui-même un programme financier complet et suffisant.

III. L'initiative Rothenberger renonce à établir un programme financier complet en vue d'obtenir les ressources nécessaires à fournir à l'assurance. De ce fait, elle se place en opposition diamétrale avec le point de vue du Conseil fédéral tel qu'il vient d'être exposé. Elle ne se préoccupe pas des ressources financières proprement dites; elle veut simplement, ainsi qu'elle le dit, faciliter l'accomplissement de cette tâche en chargeant la Confédération de la création d'un fonds auquel devraient être attribués, comme premier versement, un montant de deux cent cinquante millions de francs, qui serait prélevé, aussitôt après l'adoption de la révision constitutionnelle, sur le produit de l'impôt sur les bénéfices de guerre. La demande d'initiative rend nécessaire une modification partielle du système de couverture du capital qui a été déposé pour la mobilisation des troupes. Les dispositions de

l'article constitutionnel entrant en considération ont la teneur suivante.

« La Confédération perçoit un impôt extraordinaire destiné à couvrir le capital qui a été dépensé durant la guerre mondiale jusqu'à la fin de 1918 pour la mobilisation des troupes.

Cet impôt sera perçu par périodes de quatre ans, et renouvelé jusqu'à ce que le rendement revenant à la Confédération augmenté des rendements du premier impôt de guerre et de l'impôt sur les bénéfices de guerre ait couvert le capital dépensé pour la mobilisation des troupes. »

Lors de la discussion du nouvel impôt de guerre extraordinaire, on a compté que, si le produit de l'impôt sur les bénéfices de guerre est entièrement utilisé, le nouvel impôt de guerre devra être perçu quatre fois, c'est-à-dire que s'il l'est pour la première fois en l'année 1921, il sera prélevé jusqu'en l'année 1937. L'acceptation de l'initiative Rothenberger en connexion avec l'article constitutionnel concernant l'impôt de guerre modifié par elle aurait pour conséquence que, sur les impôts sur les bénéfices de guerre déjà perçus et portés en compte pour couvrir les frais de mobilisation, un montant de 250 millions de francs serait détourné de son but primitif et attribué à l'œuvre de l'assurance, de telle sorte que le montant à couvrir par l'impôt de guerre devrait être augmenté de cette somme et que la durée de perception de cette contribution serait prolongée d'une nouvelle période fiscale, c'est-à-dire probablement jusqu'en 1941.

Dans l'examen de cette proposition, il faut rechercher en premier lieu quelle est l'importance à attribuer au fonds proposé de 250 millions de francs pour la mise en œuvre de l'assurance. Il y a lieu de constater à ce sujet que pour fournir les ressources nécessaires à cette dernière, il n'est pas absolument nécessaire de créer un fonds; nous ne voulons, toutefois, pas contester qu'un fonds ne soit en mesure de rendre de bons services et que sa création ne soit désirable. La constitution particulière d'un fonds n'est pas nécessaire parceque le déficit d'entrée n'a pas besoin d'être couvert et parceque les recettes générales et les recettes périodiques spéciales de la Confédération suffisent pour faire le service des intérêts de ce déficit. Si un fonds est créé, le montant de 250 millions de francs est insuffisant à lui seul pour mettre en œuvre l'assurance. Dans l'exemple annexé au Message du 21 juin 1919, on entrevoit une charge annuelle pour la Confédération et pour les cantons, charge à laquelle il est prévu

que la Confédération doit participer pour 40 millions. Cette somme n'est, naturellement, pas définitive. Suivant la forme que l'assurance recevra dans la loi d'exécution et suivant la répartition des charges entre la Confédération et les cantons, cette somme pourra être plus élevée ou moindre. Mais même en admettant qu'en réduisant le programme, on puisse obtenir une économie comparativement à ce qui est calculé à l'exemple du Message, les allocations à fournir à l'assurance par la Confédération ne pourront néanmoins pas s'élever à moins de 30 millions annuellement. Si l'on voulait constituer le fonds comme un capital intangible, son rendement en intérêts ne suffirait pas pour fournir la somme nécessaire aux contributions de la Confédération à l'assurance sociale. Au contraire, si on y fait des prélèvements, sans les compenser par de nouveaux versements, il sera épuisé en 10 ans environ. Or, il serait extrêmement grave d'organiser le système financier destiné à faire vivre une œuvre que l'on se propose durable de telle sorte qu'il ne soit combiné que pour un nombre limité d'années et que la Confédération soit de nouveau placée à bref délai devant la question de la couverture, question qui, si l'on ne veut pas renoncer à l'œuvre d'assurance, devra être résolue immédiatement avant que soient épuisées les ressources insuffisantes.

La création du fonds de 250 millions ne peut dès lors pas suffire à elle seule pour procurer les ressources financières nécessaires à la nouvelle assurance; ce fonds ne peut entrer en considération comme couverture que si, à côté de lui, on a à disposition encore d'autres ressources suffisantes. Telle est, d'ailleurs, la manière de voir de l'auteur de l'initiative lui-même. Monsieur le Conseiller national Rothenberger a déclaré au sein de la Commission du Conseil national pour l'assurance-vieillesse et invalidité que l'on n'a jamais songé à pouvoir obtenir, par la création du fonds, les ressources nécessaires à l'assurance. Le fonds devrait servir de base à l'assurance; il contribuerait à en hâter et à en faciliter la mise en œuvre. Si donc, il est créé ultérieurement d'autres ressources suffisantes pour cette institution, on peut absolument se passer de ce fonds.

L'acceptation de l'initiative Rothenberger ne rendrait, dès lors, pas moins nécessaire la création de ressources financières durables et régulières, si l'on ne veut pas que l'assurance sociale se trouve, déjà dans les premières années après sa création, en face de difficultés financières. L'acceptation de l'initiative diviserait en deux parties, sans

avoir pour le faire aucun motif sérieux, l'action en vue de l'acquisition des ressources nécessaires. Ce procédé ne pourrait que nuire à l'œuvre de l'assurance, notamment pour des motifs politiques et législatifs. Les adversaires des autres mesures nécessaires en vue de fournir les ressources à l'assurance sociale pourraient par trop facilement abuser de l'existence d'un fonds, même de beaucoup insuffisant, pour en faire un argument à l'encontre d'autres projets destinés à fournir les ressources financières à l'assurance sociale. Cette demi-mesure de la création d'un fonds pourrait facilement compromettre la mise à exécution d'un système financier complet et suffisant pour fournir les ressources nécessaires à l'assurance sociale, ceci au détriment et au préjudice de l'œuvre d'assurance elle-même et de tous les milieux de la population que cette institution a pour but de favoriser.

IV. Dans l'examen de l'initiative, il faut prendre garde, en outre, au fait que la création d'un fonds, telle qu'elle est proposée, ne procurerait nullement à la Confédération les ressources *liquides* dont elle a certainement besoin dès le début pour organiser l'assurance et pour la mettre en œuvre. Déjà lors de l'examen du postulat Rothenberger, à l'occasion de la discussion de l'article constitutionnel concernant le nouvel impôt de guerre, certains partisans de l'initiative ont fait observer que l'acceptation de l'initiative ne constituerait qu'une opération de bilan. 250 millions qui ont déjà été utilisés dans d'autres buts, seront portés au crédit du fonds de l'assurance sociale. Or, si l'on doit puiser dans ce montant les ressources destinées à faire face aux premiers frais pour la création et la mise en œuvre de l'assurance, il n'est pas possible de le faire autrement qu'en effectuant des emprunts. Etant donnée la situation actuelle du marché de l'argent, il serait indiqué d'éviter cette voie. On sait que les tentatives faites en vue d'opérer des emprunts en Amérique ont échoué et qu'étant donnée la tension actuelle, il ne serait pas facile de se procurer sur le marché suisse de l'argent les ressources liquides nécessaires. Mais même indépendamment de ce fait, nous devrions tendre à recourir le moins possible aux emprunts et à faire face aux besoins financiers de l'Etat en vue de nouvelles tâches par la création de nouvelles sources de recettes.

Or, le projet Rothenberger n'apporterait tout d'abord à la Confédération aucune nouvelle ressource. Le texte de l'initiative pourrait faire naître dans le peuple l'impression que les 250 millions à mettre en réserve devront être fournis

par l'imposition des bénéfices de guerre. Les partisans de l'initiative ont, pour la recommander, fait allusion aux rapports qui existent entre les bénéfices extraordinaires dont la réalisation a été rendue possible par la guerre d'une part et l'appauvrissement économique de milieux étendus de la population par suite de la guerre d'autre part. Ils ont présenté comme une juste compensation que, sur les bénéfices de guerre, un montant soit mis en réserve pour l'assurance sociale. La conclusion logique de ces considérations aurait été la proposition de percevoir, en plus des impôts sur les bénéfices de guerre déjà existants, une contribution supplémentaire, d'élever les taux de ces impôts, ou de prolonger la durée de leur perception et d'attribuer à l'œuvre d'assurance le produit résultant des modifications proposées. Toutefois, le présent projet n'entraînerait pas, pour les bénéfices de guerre, une imposition plus lourde que celle qu'ils ont déjà à supporter en vertu de la législation fiscale existante et la mention des impôts sur les bénéfices de guerre dans le texte de l'initiative ne peut avoir d'autre sens que d'être un moyen d'enrôler des partisans pour l'initiative, auquel fait défaut toute valeur pratique.

Mais, en outre, l'initiative ne procurera au début à la Confédération, d'aucune autre manière, de nouvelles ressources immédiates. Si elle était adoptée, on ne percevrait tout d'abord ni plus d'impôts de guerre, ni plus d'autres impôts quelconques que cela n'est le cas en vertu des prescriptions actuellement en vigueur. Les 250 millions qui doivent constituer la dotation de l'assurance devraient être payés en réalité dans les années 1937 à 1941, sous la forme de l'impôt de guerre.

Les partisans de l'initiative s'appliquent à parler d'une « action sociale », d'actes qui devraient enfin remplacer des mots. L'« action sociale » consiste en réalité, d'après leur proposition, en un effet de change qui ne doit être payé que dans 16 ans. L'initiative veut escompter des redevances qui ne seront échues qu'après une période de 16 à 20 ans.

La grande œuvre de l'assurance sociale ne pourra pas être accomplie sans de grands sacrifices pécuniaires de la part de toutes les classes de la population qu'il est juste de faire contribuer en considération de leur situation financière et de leur capacité contributive. Le programme financier du Conseil fédéral renferme des propositions qui mettent à contribution dans une forte mesure l'esprit de sacrifice du



peuple suisse; par contre, il fait appel non pas, comme l'initiative Rothenberger le veut, à la prochaine génération, mais à la génération actuelle.

V. Du point de vue politique, il ne faut pas perdre de vue ce qui suit: La disposition ci-dessus indiquée de l'article constitutionnel relatif au nouvel impôt de guerre est le résultat d'un compromis. Du côté fédéraliste, il a été fait de vives critiques à l'encontre d'un renouvellement répété de l'impôt de guerre et ce n'est que l'assurance formelle que l'impôt de guerre ne sera perçu que jusqu'à couverture du montant du capital dépensé pour la mobilisation des troupes, tel qu'il est délimité par l'article constitutionnel, qui a pu empêcher qu'il naisse, à l'encontre du nouvel impôt de guerre, une opposition qui aurait pu être dangereuse pour le projet dans la votation populaire. Des milieux étendus considéreraient aujourd'hui comme un manque de parole que la durée de perception de l'impôt de guerre soit prolongée par suite de l'acceptation de l'initiative et que, de ce fait, la base de l'article constitutionnel concernant le nouvel impôt de guerre, tel qu'il a été adopté par le peuple et les Etats, soit modifié. Or, il serait souverainement imprudent, pour des motifs politiques, de commencer la mise en œuvre de l'assurance sociale par une mesure qui pourrait être considérée, non sans motif, par de grandes parties de la population, comme un manque de parole.

VI. Pour résumer ce que nous avons dit et dans la conviction que la présente demande d'initiative retarderait plutôt qu'elle accélérerait l'introduction de l'assurance-invalidité, vieillesse et survivants et que l'on ne peut servir effectivement la cause de cette assurance qu'avec une solution telle que celle proposée par le Conseil fédéral dans son message du 21 juin 1919, nous en arrivons à la conclusion qu'il y a lieu de rejeter résolument l'initiative, comme étant inacceptable.

Il est superflu de discuter la question de savoir s'il y a lieu d'opposer à la demande d'initiative un contre-projet, attendu que le contre-projet est déjà renfermé dans l'article constitutionnel proposé par le Conseil fédéral dans son message précité du 21 juin 1919.

Nous avons, dès lors, l'honneur de vous

*proposer:*

de prendre la décision suivante en application de l'article 8 ff, de la loi fédérale du 27 janvier 1892 concernant le mode

de procéder pour les demandes d'initiative populaire et les votations relatives à la revision de la constitution fédérale: la demande d'initiative populaire tendant à la modification de l'article 34<sup>quater</sup> est rejetée et sera soumise, sans contre-projet de l'Assemblée fédérale et avec une proposition de rejet, à la votation du peuple et des cantons.

Veuillez agréer, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

Berne, le 18 mai 1920.

Au nom du Conseil fédéral suisse:

*Le président de la Confédération,*

MOTTA.

*Le chancelier de la Confédération,*

STEIGER.

---

---

**Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur la demande d'initiative populaire concernant l'assurance-invalidité, vieillesse et survivants. (Initiative Rothenberger). (Du 18 mai 1920.)**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1920
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	22
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	1244
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	26.05.1920
Date	
Data	
Seite	187-196
Page	
Pagina	
Ref. No	10 082 473

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.