

5118**Message**

du

Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant un projet d'arrêté fédéral sur l'emploi des excédents de recettes des fonds centraux de compensation créés en vertu des dispositions sur les allocations pour perte de salaire et de gain.

(Du 4 octobre 1946.)

Monsieur le Président et Messieurs,

Nous avons l'honneur de vous soumettre ci-joint un projet d'arrêté fédéral réglant l'emploi des excédents de recettes des fonds centraux de compensation créés en vertu des dispositions sur les allocations pour perte de salaire et de gain.

I. LES RÉGIMES DES ALLOCATIONS POUR PERTE DE SALAIRE ET DE GAIN

Au printemps de 1939, notre département de l'économie publique avait entrepris les travaux préparatoires concernant une loi fédérale sur le paiement des salaires en cas de service militaire. Cependant, l'ouverture des hostilités donna soudainement un caractère urgent au problème de la protection des militaires. Force nous fut d'abandonner la procédure ordinaire et de régler, par des dispositions fondées sur nos pouvoirs extraordinaires, le paiement des allocations pour perte de salaire et de gain.

Le régime des allocations pour perte de salaire a été institué, en faveur des personnes de condition dépendante, par notre arrêté du 20 décembre 1939 (RO 55, 1552). Le régime des allocations pour perte de gain, en faveur des personnes exerçant une activité lucrative indépendante, fut instauré par l'arrêté du 14 juin 1940 (RO 56, 961). Les contributions perçues en

vertu de ces arrêtés ont été versées dans trois fonds, dont les comptes sont établis séparément et qui fournissent les ressources nécessaires aux dépenses résultant du paiement aux militaires d'allocations pour perte de salaire et de gain.

Nous fondant sur nos pouvoirs extraordinaires, nous avons adopté le 7 octobre 1941 un arrêté concernant les ressources nécessaires au paiement des allocations aux militaires, à la création de possibilités de travail et à une aide aux chômeurs (RO 57, 1152). Cet arrêté, complété par celui du 9 juin 1944 (RO 60, 386), a créé la possibilité de prélever sur les ressources du fonds central de compensation pour perte de salaire des subsides pour la création de possibilités de travail et en faveur de l'aide aux chômeurs, ainsi que pour le paiement d'allocations aux employés astreints au service du travail. Un nouveau but a été assigné aux fonds centraux de compensation lorsque, par notre arrêté du 9 octobre 1945 réglant le versement provisoire de rentes aux vieillards et aux survivants (RO 61, 871), nous avons prévu que les ressources nécessaires au service de ces rentes seraient fournies en partie par lesdits fonds centraux.

Voici brièvement énumérées, les œuvres actuellement financées par les fonds créés en vertu des dispositions sur les allocations pour perte de salaire et de gain :

Soutien des militaires (allocations pour perte de salaire et de gain et allocations aux étudiants);

Rentes aux vieillards et survivants;

Création de possibilités de travail en vue de la lutte contre le chômage;

Aide aux chômeurs;

Allocations de transfert pour les personnes astreintes au service du travail dans l'agriculture et la sylviculture;

Allocations aux travailleurs agricoles et aux paysans de la montagne.

Les comptes des fonds centraux de compensation au 31 août 1946 sont résumés dans le tableau ci-après. Il en ressort que, depuis 1940, les dépenses se sont élevées à 1,4 milliard de francs, tandis que les recettes ont été de 2,2 milliards de francs. Les contributions ont été fournies à raison de 1455 millions de francs par l'économie privée et de 767 millions par les pouvoirs publics.

Jusqu'au 30 juin 1941, les pouvoirs publics ont versé des subsides d'un montant égal au total des contributions fournies par les travailleurs, les employeurs et les personnes exerçant une activité lucrative indépendante. Eu égard aux charges très lourdes que leur occasionnaient le service actif et les mesures d'économie de guerre, la Confédération et les cantons n'auraient pu, à la longue, trouver des ressources destinées à la constitution de fonds. Aussi, les charges imposées aux pouvoirs publics ont-elles été ramenées à

Comptes des fonds centraux de compensation⁽¹⁾ à fin août 1946.

En 1000 francs.

	Régime perte de salaire	Régime perte de gain		Total
		agriculture	artisanat	
A. Recettes	1 923 310	135 536	188 315	2 247 161
1. Contributions des employeurs, des travailleurs et des personnes de condition indépendante . .	1 271 053	71 443	112 298	1 454 794
2 Contributions des étudiants . .	256	85	85	426
3. Subsidés de la Confédération . .	416 066	42 082	50 176	508 324
4. Subsidés des cantons	213 170	20 844	24 793	258 807
5. Intérêts des fonds de compen- sation (2)	17 830	798	799	19 427
6. Intérêts des réserves (2)	4 935	284	164	5 383
B. Dépenses	1 178 309	109 010	150 781	1 438 100
1. Allocations pour perte de salaire et de gain	1 007 857	94 876	139 950	1 242 683
2. Allocations aux étudiants . . .	390	130	130	650
3. Rentes vieillesse et survivants .	39 290	3 929	5 893	49 112
4. Création de possibilités de travail	28 383	—	—	28 383
5. Aide aux chômeurs	17 032	—	—	17 032
6. Allocations de transfert dans l'agriculture	52 306	—	—	52 306
7. Allocations aux travailleurs agri- coles et aux paysans de la mon- tagne	4 443	7 135	—	11 578
8. Contributions non recouvrées .	1 005	513	1 334	2 852
9. Allocations perçues indûment et non remboursées	363	20	107	490
10. Versement au « Don national ».	4 800	480	720	6 000
11. Frais de gestion (2)	22 440	1 927	2 647	27 014
a. Affranchissement à forfait Fr. 4 440				
b. Subsidés aux caisses de compensation . . » 15 788				
c. Frais d'adminis- tration de la Con- fédération » 6 786				
C. Etat à fin août 1946	745 001	26 526	37 534	809 061
Fonds de compensation	667 524	21 887	34 852	724 263
Réserves	77 477	4 639	2 682	84 798

(1) Sans les données relatives aux professions libérales (prof. de musique).

(2) Sans les intérêts et les frais pour 1946.

la moitié (dans un cas) ou à trois cinquièmes (dans l'autre cas) des dépenses effectives. Les cantons ont à supporter :

Un tiers des charges incombant aux pouvoirs publics au titre des allocations pour perte de salaire et de gain ainsi que de l'aide aux chômeurs ;

La moitié des subsides dus en vertu des dispositions relatives aux allocations versées aux personnes astreintes au service obligatoire du travail, ainsi qu'aux travailleurs agricoles ;

Un quart des prestations des pouvoirs publics pour le paiement des rentes vieillesse et survivants (régime transitoire).

Le tableau ci-dessus montre que la fortune globale des fonds centraux de compensation, compte tenu des réserves, s'élevait au 31 août 1946, à 809 millions de francs. Les résultats enregistrés au cours de 1946 permettent d'évaluer à 75 millions de francs les excédents de recettes des quatre derniers mois de l'année. A fin 1946, l'avoir des fonds centraux de compensation et des réserves sera donc probablement de *884 millions de francs*.

II. MAINTIEN DE LA PERCEPTION DES CONTRIBUTIONS

On aurait pu être tenté, après la fin de l'état de service actif, de suspendre la perception des contributions. Les fonds centraux avaient déjà, à ce moment-là, une fortune de plus de 500 millions de francs, y compris les réserves. Ces excédents de recettes auraient couvert les dépenses occasionnées par le paiement d'allocations aux militaires pendant toute la durée du service de surveillance. Mais ils auraient encore permis, pendant la période dite de crise consécutive à la guerre, de financer les mesures prises en vue de créer des possibilités de travail, l'aide aux chômeurs et les dépenses résultant de l'octroi d'allocations aux personnes astreintes au service obligatoire du travail. En conséquence, nous avions, à l'époque, examiné avec soin s'il convenait d'abolir les régimes des allocations pour perte de salaire et de gain. En raison de la création prochaine de l'assurance-vieillesse et survivants ainsi que d'autres grandes œuvres sociales, nous décidâmes toutefois que les contributions seraient encore perçues et que les allocations continueraient à être versées aux militaires (ACF du 31 juillet 1945 ; RO 61, 553). Ce faisant, nous répondions aux vœux exprimés par de nombreux milieux qui réclamaient le maintien des caisses de compensation en vue des grandes œuvres sociales envisagées pour un avenir prochain. Chacun savait alors que les contributions perçues depuis la suppression de l'état de service actif devaient constituer des réserves destinées au financement des mesures projetées.

La question de l'affectation des excédents de recettes existants et futurs fut examinée avec soin déjà en septembre 1945. Il ne semblait cependant

pas indiqué de prendre un arrêté immédiatement avant la suppression de nos pouvoirs extraordinaires. A cela s'ajoutait le fait que le financement de l'assurance-vieillesse et survivants exigeait encore une mise au point et que la votation populaire sur la protection de la famille n'avait pas encore eu lieu.

Après que les deux messages concernant l'assurance-vieillesse et survivants vous eurent été soumis à la fin du mois de mai de cette année, on reprit les travaux préparatoires relatifs à l'emploi des excédents de recettes des fonds centraux de compensation. Nous avons ensuite décidé, dans notre séance du 14 juin 1946, de soumettre des directives provisoires aux gouvernements cantonaux et aux associations centrales.

III. LES DIRECTIVES PROVISOIRES

Le projet de répartition des excédents de recettes reposait sur le principe selon lequel les ressources qui existaient au moment de la suppression de l'état de service actif devaient être réservées aux œuvres dont les dépenses étaient jusqu'alors couvertes par les fonds et que les recettes postérieures à ce moment devaient être affectées à l'assurance-vieillesse et survivants. La question de la protection de la famille a aussi été examinée à cette occasion. L'avant-projet ne mentionnait encore aucun montant en faveur de cette œuvre.

Le premier plan de répartition avait été établi sur la base des comptes à fin 1945 et des prévisions budgétaires pour les années 1946 et 1947. Au 31 décembre 1945, la fortune des fonds s'élevait à 658 millions de francs, compte tenu du prélèvement opéré en faveur du « Don national ». Quant aux excédents de recettes des années 1946/1947, ils étaient estimés à 360 millions de francs.

L'avant-projet prévoyait la répartition suivante:

Soutien des militaires (réserve pour le paiement d'allocations pour perte de salaire et de gain)	160 millions de francs
Rentes vieillesse et survivants	440 » » »
Mesures de crise (création de possibilités de travail)	344 » » »
Aide aux chômeurs	50 » » »
Réserve pour le paiement d'allocations aux travailleurs agricoles et aux agriculteurs de condition indépendante, environ	18 » » »
Versement au fonds de soutien des institutions d'aide à l'artisanat, environ	6 » » »

IV. LES REMARQUES FAITES AU SUJET DES DIRECTIVES

1. *Les observations des gouvernements cantonaux.*

D'une manière générale, les gouvernements cantonaux et l'union des villes suisses approuvèrent l'emploi, tel qu'il était prévu, des excédents de recettes des fonds centraux de compensation. Ils admirent notamment le principe selon lequel les fonds devaient être affectés à leur destination première. Parmi les avis exprimés, plusieurs se prononçaient également en faveur de la protection de la famille. En ce qui concerne le soutien du militaire, dix cantons demandaient une augmentation des sommes mises en réserve, cependant que les autres cantons déclaraient approuver la réserve prévue de 160 millions de francs. Tous les cantons acceptèrent le principe de la création du fonds de l'assurance-vieillesse et survivants. Quant au montant prévu pour le financement des mesures de crise, on pensait, en général, qu'il était préférable d'en affecter une partie au soutien du militaire, aux rentes-vieillesse et survivants ou à la protection de la famille. Les prélèvements destinés à l'agriculture et à l'artisanat ont aussi été approuvés.

Dans des considérations détaillées, *Zurich* exprimait l'avis qu'un fonds de 500 millions de francs devait être créé pour assurer le soutien du militaire. Les intérêts de ce fonds devraient permettre, en temps de paix, de couvrir les dépenses résultant du versement d'allocations pour perte de salaire et de gain. Il ne serait ainsi plus nécessaire de percevoir à cet effet, en temps de paix, des contributions spéciales sur le revenu. L'augmentation de la réserve serait prélevée sur la part que l'on destinait au fonds des mesures tendantes à la lutte contre la crise.

Les cantons de *Berne*, *Lucerne*, *Uri* et *Schwyz* approuvèrent l'avant-projet. *Lucerne* proposait une réduction du fonds de crise en faveur de la protection de la famille, tandis qu'*Uri* se bornait à demander que cette dernière œuvre fût aussi prise en considération. *Schwyz* subordonnait son accord à la condition que le fonds de crise fût ramené à 300 millions et que les 44 millions restants fussent réservés à la protection de la famille.

Unterwald-le-Haut désirait que le montant prévu pour le soutien du militaire fût augmenté, que la somme destinée aux rentes vieillesse et survivants ne concernât que le régime transitoire et qu'un montant égal fût attribué à la protection de la famille.

Unterwald-le-Bas approuvait l'avant-projet, mais posait comme condition que la protection de la famille fût aussi prise en considération.

Glaris approuvait la création de réserves pour le soutien du militaire, l'agriculture et l'artisanat. Quant au prélèvement en faveur de l'assurance-vieillesse et survivants, il pensait qu'on devait se montrer prudent. La protection de la famille devait être assurée, disait-il, au moyen des ressources prévues pour le fonds de crise.

Zoug, Fribourg et Soleure donnèrent à l'avant-projet leur accord de principe. Ils proposaient toutefois la constitution d'une réserve pour la protection de la famille et des mères.

Bâle-Ville suggérait la création d'une réserve de 350 millions de francs pour le soutien du militaire, à prendre sur la part prévue pour le fonds de crise, et l'augmentation du fonds de l'assurance-vieillesse et survivants. *Bâle-Campagne* proposait également d'augmenter sensiblement la réserve pour le soutien du militaire, au détriment du fonds de crise. Le solde de ce fonds et le montant qu'on avait prévu pour l'aide aux chômeurs devraient être destinés à l'assurance-vieillesse et survivants.

Schaffhouse recommandait de même d'augmenter — aux dépens du fonds de crise — la réserve pour le soutien du militaire, afin qu'il ne soit plus nécessaire de percevoir des contributions spéciales pour cette œuvre après l'entrée en vigueur de l'assurance-vieillesse et survivants.

Tandis qu'*Appenzell Rh.-Ext.* se ralliait en principe à l'avant-projet et insistait pour que ces ressources ne soient pas utilisées à d'autres fins, *Appenzell Rh.-Int.* demandait, en faveur de la protection de la famille, une réduction du fonds de crise.

Le Conseil d'Etat du canton de *St-Gall* s'abstint de se prononcer sur l'avant-projet. En revanche, la caisse cantonale de compensation était d'avis que la réserve pour le soutien des militaires devrait être portée à 400 ou même à 500 millions de francs, de façon à éviter le recours à la perception de contributions spéciales. Les cantons des *Grisons* et d'*Argovie* exprimèrent la même opinion.

Thurgovie accueillait aussi favorablement le projet, tout en proposant une aide pour la protection de la famille.

Le Conseil d'Etat du canton du *Tessin* exprimait le vœu qu'au lieu de constituer des réserves pour la lutte contre la crise et pour l'aide aux chômeurs, on augmentât les montants mis à la disposition de l'assurance-vieillesse et survivants et de la protection de la famille.

Le canton de *Vaud* acceptait en principe l'avant-projet, mais se prononçait en faveur de l'augmentation de la réserve pour le soutien du militaire. En ce qui concerne l'attribution à l'agriculture d'une partie des excédents de recettes, le Conseil d'Etat demande, dans une requête présentée ultérieurement, une attribution pour le développement de l'enseignement professionnel agricole.

Le canton du *Valais* demandait la création d'un fonds d'allocations familiales, qui recevrait les 400 millions de francs prévus pour la lutte contre la crise et l'aide aux chômeurs. Il désirait en outre voir augmenter les ressources destinées à l'agriculture.

Neuchâtel déclarait approuver en principe le contenu de l'avant-projet, mais se prononçait pour une augmentation des réserves destinées au soutien du militaire et à l'aide aux chômeurs, aux dépens du fonds de crise. Il désirait que les sommes constituant la réserve des pouvoirs publics fussent remboursées aux cantons.

Genève proposait d'élever à 500 millions de francs la part attribuée au soutien du militaire et s'opposait à la constitution d'un fonds de crise. Une somme de 4 millions de francs devrait être laissée à la disposition du Conseil fédéral, qui devrait pouvoir la consacrer à son gré à l'un des buts actuels des fonds centraux de compensation.

2. Réponses des associations centrales.

A l'instar des gouvernements cantonaux, les associations centrales approuvèrent l'avant-projet dans ses grandes lignes.

Le comité directeur de l'*union suisse du commerce et de l'industrie*, ainsi que l'*union centrale des associations patronales suisses* donnèrent leur accord au projet, mais à la condition qu'un prélèvement en faveur de la lutte contre la crise fût aussi opéré sur le fonds de compensation existant en matière d'allocations pour perte de gain, groupe de l'agriculture. Ces deux associations centrales n'auraient cependant rien à objecter à ce que les excédents de recettes fussent intégralement employés à réduire les dettes de la Confédération résultant de la mobilisation.

L'*union syndicale suisse* recommandait de porter à 580 millions de francs la réserve prévue pour l'assurance-vieillesse et survivants et de prendre le montant nécessaire sur la part attribuée au fonds de crise. Elle souhaitait en outre qu'une partie des excédents de recettes des deux fonds institués en matière d'allocations pour perte de gain fût affectée aux mesures de crise et à l'aide aux chômeurs.

L'*union suisse des paysans* se prononçait pour une augmentation de l'ordre de 5 millions des sommes prévues en faveur de l'agriculture. Dans une proposition ultérieure, elle demandait en outre la constitution d'une réserve de 40 millions de francs pour la protection de la famille.

L'*union suisse des arts et métiers* estimait suffisante, pour le soutien du militaire, une réserve de 100 millions de francs. Elle considérait comme trop forte la participation exigée du fonds de compensation du groupe de l'artisanat pour l'assurance-vieillesse et survivants et comme trop faible le solde mis à la disposition de l'artisanat.

La *fédération des sociétés suisses d'employés* suggérait la répartition suivante: soutien du militaire, 250 millions; assurance-vieillesse et survivants, 520 millions; fonds de crise, 174 millions; assurance-chômage, 50 millions de francs. Pour le surplus, elle approuvait l'avant-projet.

La *fédération suisse des syndicats chrétiens-nationaux* recommandait d'augmenter à 200 et 460 millions de francs les réserves pour le soutien du militaire et pour l'assurance-vieillesse et survivants et d'attribuer 50 millions de francs à la protection de la famille, somme à prélever sur le fonds de crise.

L'*union suisse des syndicats autonomes* estimait désirable d'augmenter du double la réserve pour le soutien du militaire et de porter à 600 millions l'attribution prévue pour l'assurance-vieillesse et survivants, ces augmentations étant opérées aux dépens du fonds de crise.

L'*association suisse des ouvriers et employés protestants* proposait d'élever de 50 millions de francs la réserve de l'assurance-vieillesse et survivants et de réduire d'autant la part de l'aide aux chômeurs.

La *fédération suisse du tourisme* déclarait que la somme destinée au soutien du militaire pourrait vraisemblablement être réduite. Un fonds de crise de 344 millions de francs doit être tenu pour insuffisant. Elle proposait en outre qu'on tînt compte des intérêts du tourisme et qu'une partie du fonds de crise fût affectée à la création de possibilités de travail dans cette branche de l'économie.

3. *L'avis des commissions fédérales de surveillance en matière d'allocations pour perte de salaire et de gain.*

A la demande du département de l'économie publique, les commissions fédérales de surveillance en matière d'allocations pour perte de salaire et de gain ont tenu une séance plénière le 10 septembre, pour donner, conformément à l'article 10 de leur règlement du 8 juin 1944, leur avis sur l'avant-projet.

A la suite d'une discussion approfondie, les commissions émirent le vœu que les excédents de recettes des fonds centraux de compensation fussent affectés de préférence aux œuvres sociales qui touchent de près au soutien des militaires et de leurs familles. Elles n'élevèrent aucune objection de principe à l'égard des autres points de l'avant-projet. Elles étaient toutefois d'avis qu'il convenait d'abaisser, au profit d'autres œuvres et en particulier à celui de la protection de la famille, le montant destiné aux mesures propres à lutter contre la crise. De plus, elles estimaient que l'arrêté fédéral ne devait être pris qu'après qu'on aurait mis au point le financement de l'assurance-vieillesse et survivants.

4. *Autres propositions.*

Outres les observations et propositions qui nous ont été adressées par les gouvernements cantonaux et les associations centrales, nous avons reçu

ces derniers temps les propositions suivantes relatives à l'emploi des excédents de recettes :

La conférence des chefs des départements militaires cantonaux, considérant les buts visés lors de la création des régimes des allocations pour perte de salaire et de gain, demande une augmentation du montant prévu pour le soutien du militaire, et une diminution correspondante de la réserve destinée à la lutte contre la crise.

La Croix-Rouge suisse aimerait obtenir, afin d'être en mesure de poursuivre sa tâche, un subside du même ordre que celui qui a été octroyé au « Don national ».

La fondation général Guisan demande s'il ne serait pas possible de lui accorder un certain montant.

Le parti catholique conservateur populaire suisse recommande, dans une requête circonstanciée, d'assurer la protection de la famille par un versement approprié.

Le Schwyzer Kantonalverband christlichsozialer Organisationen fait une demande analogue.

Pendant le délai imparti pour l'envoi des propositions, nous avons encore reçu des requêtes au sujet de la perception des contributions :

La Bauernpolitische Vereinigung des Kantons St. Gallen a demandé, au nom de tous les syndicats agricoles des cantons de St-Gall, Appenzell Rh.-Ext. et Appenzell Rh.-Int. que, jusqu'à l'entrée en vigueur de l'assurance-vieillesse et survivants, les contributions payées par les agriculteurs en vertu des dispositions sur les allocations pour perte de salaire fussent réduites de 5 à 3 pour cent et que les contributions dues en matière d'allocations pour perte de gain fussent réduites de moitié.

Le Innerschweizer Bauernbund a réclamé une réduction de 50 pour cent, avec effet immédiat, de toutes les contributions payées par les agriculteurs.

V. LE PROJET D'ARRÊTÉ

Il s'agit, en premier lieu, de décider l'emploi des excédents de recettes des fonds centraux de compensation tels qu'ils se présenteront à la fin de 1946. Afin de préparer la liquidation totale de ces fonds pour le moment où l'assurance-vieillesse et survivants entrera en vigueur, il convient, pensons-nous, de régler aussi, par l'arrêté fédéral, l'emploi des excédents probables de recettes de l'année 1947. C'est pourquoi nous avons inséré dans le projet une disposition aux termes de laquelle la moitié de ces ressources sera attribuée à l'assurance-vieillesse et survivants, et l'autre moitié, à raison d'un quart pour chacun, au soutien du militaire et à la protection de la famille. Nous considérons que cette réglementation sera de nature

à encourager les gens à acquitter leurs contributions. Elle répond aux motifs qui avaient été invoqués à l'appui de la prorogation des régimes des allocations pour perte de salaire et de gain.

Ainsi qu'il a été dit plus haut, les sommes qui seront disponibles au 31 décembre 1946 peuvent être évaluées à 884 millions de francs. Le surplus éventuel devrait être reporté à compte nouveau.

Ces recettes devraient pouvoir atteindre en 1947 un montant à peu près égal à celui de l'année courante. On peut donc supputer les excédents de recettes à environ 227 millions de francs. Si les dépenses occasionnées par le service obligatoire du travail sont réduites, voire supprimées, il y a lieu de s'attendre, en revanche, à une augmentation des dépenses pour la création de possibilités de travail (construction de logements) et pour le régime transitoire de l'assurance-vieillesse et survivants. En conséquence, il serait prudent de tabler, pour l'année prochaine, sur un excédent de recettes de 200 millions de francs.

Voici, brièvement exposées, les diverses œuvres et mesures auxquelles seront affectées les ressources en question :

1. Soutien du militaire.

Le soutien du militaire constitue le but initial des dispositions relatives aux allocations pour perte de salaire et de gain. Il semble donc, à première vue, que les excédents de recettes et les réserves devraient être intégralement conservés pour ce but. En examinant la question de manière plus approfondie, on constate cependant que, dès la fin du service actif, les contributions n'auraient plus dû être perçues à ce seul titre dans la même mesure qu'auparavant. Le fait de continuer à percevoir les contributions répond, au contraire, à l'idée que ces ressources financières doivent être mises au service de nouvelles œuvres sociales. C'est pourquoi les autorités et groupements qui ont été appelés à se prononcer sur le rapport de la commission fédérale d'experts pour l'introduction de l'assurance-vieillesse et survivants, du 16 mars 1945, n'ont approuvé le maintien des contributions qu'en vue de la réalisation de cette nouvelle œuvre sociale et d'autres projets analogues. L'arrêté pris à ce sujet en vertu de nos pouvoirs extraordinaires a d'ailleurs reçu l'entière approbation des chambres fédérales.

Ce serait aussi une erreur, à l'heure actuelle, de vouloir assurer intégralement le financement du soutien du militaire, soit en tout temps, soit seulement pour une prochaine mobilisation. Il ne peut donc s'agir que de constituer une réserve en vue de procurer à l'œuvre une certaine sécurité pour quelques années.

Pour les mêmes raisons, il n'est pas permis de donner suite à la proposition faite par les chefs des départements militaires cantonaux, ni à certains désirs exprimés au sujet du plan de répartition envisagé, à savoir

que la réserve pour le soutien du militaire soit élevée à un montant tel que les intérêts fussent à couvrir les dépenses courantes.

Le département militaire a calculé récemment quelles seront, à l'avenir, les dépenses probables pour le soutien du militaire. D'après ces prévisions, on peut admettre que les allocations pour perte de salaire et de gain n'excéderont pas, si les taux demeurent les mêmes, 25 millions de francs par année en temps de paix.

Dans le rapport adressé aux gouvernements cantonaux et aux associations centrales, il est dit que la couverture des dépenses (en temps de paix) correspondra à un huitième des contributions versées par l'économie privée selon le régime actuel. Les derniers calculs montrent qu'il suffira que les employeurs versent à cet effet un supplément d'un dixième de leur contribution de 2 pour cent et les personnes de condition indépendante un vingtième de leur contribution de 4 pour cent. Nous pensons que la perception de ces suppléments sur les contributions de l'assurance-vieillesse et survivants pourra être obtenue des assurés et qu'une réserve d'environ 210 millions de francs (160 millions provenant des excédents actuels et environ 50 millions de ceux de l'exercice de 1947) couvriront les besoins du soutien du militaire. En principe, cette réserve serait employée en cas d'une importante levée temporaire de troupes, afin d'éviter de nouvelles mesures financières, ou en cas de mobilisation de longue durée, afin de gagner le temps nécessaire à la création de nouvelles ressources.

Cette réserve devra permettre aussi de verser des allocations aux militaires après l'entrée en vigueur de l'assurance-vieillesse et survivants, si, à ce moment, le soutien du militaire n'est pas encore entré dans la législation ordinaire, ce qui ne sera possible que lorsque les articles économiques auront été acceptés par le peuple et les cantons. Si la réserve devait être employée pendant cette période transitoire, la compensation ne tarderait pas à s'opérer, dès que les suppléments prévus sur les contributions de l'assurance-vieillesse et survivants seraient perçus.

Même si la réserve qui doit être constituée pour le soutien du militaire ne suffit pas à garantir en tout temps le paiement d'allocations pour perte de salaire et de gain, on ne doit pas craindre que cette œuvre sociale, née de la deuxième guerre mondiale, ne puisse être continuée. Alors qu'en 1939, on ne disposait d'aucune organisation de ce genre, il fut possible de mener à chef en quatre mois le financement nécessaire et de créer des organismes dont l'activité donna entière satisfaction. Si l'on tire profit des expériences faites pendant le dernier service actif, il ne sera pas difficile d'adapter le financement et l'organisation d'un tel système aux nouvelles circonstances.

2. Assurance-vieillesse et survivants.

L'initiative populaire du 25 juillet 1942 réclamait, dans ses grandes lignes, d'une part le maintien des caisses de compensation comme organes

d'exécution de l'assurance-vieillesse et survivants et, d'autre part, la mise en réserve des excédents de recettes des fonds centraux de compensation en faveur de cette œuvre sociale. Le premier de ces deux points a trouvé sa réalisation dans notre projet de loi du 24 mai 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants. Nous estimons indiqué de donner suite au second dans le projet d'arrêté que nous vous soumettons.

Nous pensons qu'il y a lieu de prélever à cet effet 400 millions de francs sur les excédents de recettes actuels, ainsi que la moitié de ceux de l'exercice prochain, environ 100 millions, soit au total *500 millions de francs*. Cette somme doit permettre de répondre au vœu formulé par l'initiative populaire.

Le message complémentaire du 24 septembre 1946 relatif au financement de l'assurance-vieillesse et survivants prévoit que 400 millions de francs doivent être destinés à faciliter le versement des contributions des pouvoirs publics. Nous désirons ne pas nous prononcer pour l'instant sur l'affectation des 100 millions. La commission du Conseil national pour l'assurance-vieillesse et survivants a exprimé, à l'unanimité, le vœu que le présent message soit soumis aux chambres fédérales avant que le Conseil national se soit prononcé définitivement sur le problème du financement de l'assurance. Nous ne sommes toutefois pas en mesure d'indiquer maintenant de quelle manière cette somme de 100 millions devra être le plus judicieusement employée. Nous nous réservons de renseigner le Conseil des Etats et de lui soumettre une proposition sur ce point avant sa décision sur l'assurance-vieillesse et survivants.

3. *Protection de la famille.*

Par la votation populaire du 25 novembre 1945, il a été décidé d'insérer dans la constitution un article 34 *quinquies* sur la protection de la famille. La Confédération est donc compétente pour légiférer en matière de caisses de compensation familiales, de logements et de colonisation intérieure et pour instituer l'assurance-maternité. La réalisation de la protection de la famille nécessitera de grandes ressources. Etant donnée la situation financière actuelle de la Confédération, il n'est pas certain que cette dernière puisse fournir les prestations qu'on attend d'elle. Il est donc souhaitable de constituer dès maintenant une réserve en vue de cette autre œuvre sociale, ce qui aura sans doute pour effet de faciliter la réalisation de la protection de la famille.

Dans un certain sens, le paiement d'allocations aux militaires constitue déjà une protection de la famille. En consacrant à celle-ci une partie équitable des fonds dont le soutien du militaire n'a pas besoin, on ne s'écarte donc pas des buts visés par les dispositions instituant des allocations pour perte de salaire et de gain. Le projet prévoit, pour la protection de la famille, la constitution d'un fonds alimenté par 50 millions prélevés sur les excé-

dents de recettes actuels, plus un quart de ceux de l'exercice de 1947, c'est-à-dire encore 50 millions environ, soit au total *une centaine de millions de francs*.

L'emploi de cette réserve sera réglé par la loi sur la protection de la famille.

4. Mesures propres à combattre la crise.

Notre arrêté fédéral du 7 octobre 1941 concernant les ressources nécessaires au paiement des allocations pour perte de salaire aux militaires, à la création de possibilités de travail et à une aide aux chômeurs prévoit, comme on sait, que les excédents du fonds de compensation pour perte de salaire pourront également être affectés au financement de possibilités de travail. Dès l'introduction de l'assurance-vieillesse et survivants, ces ressources ne pourront plus être employées pour la création de telles possibilités. Il faut d'autant plus tenir compte de ce fait que les finances de la Confédération ne permettent pas d'affecter d'autres fonds à la constitution de réserves. C'est pourquoi nous avons envisagé d'affecter à ce but un montant de 344 millions de francs. Cependant, il ressort clairement des avis exprimés par les gouvernements cantonaux et les associations que cette réserve est généralement jugée trop élevée. Il fut rappelé unanimement que si l'on avait accepté de maintenir le régime des allocations pour perte de salaire, ce n'était qu'en vue d'une crise consécutive à la guerre (pendant la période immédiate d'après-guerre), crise qui ne s'est pas produite.

Le projet d'arrêté tient compte de cette opinion, et la réserve pour les mesures propres à combattre la crise a été notablement réduite. Si un montant appréciable a cependant été prévu à cet effet, c'est entre autres raisons pour éviter plus tard le reproche d'avoir financé l'assurance-vieillesse et survivants au détriment de la création de possibilités de travail. Le délégué aux possibilités de travail aurait voulu que ce fonds atteignît environ 700 millions de francs, afin qu'en période d'occupation supérieure à la moyenne, les intérêts fussent à couvrir les besoins courants pour la création de possibilités de travail. Cela n'était cependant pas possible, eu égard aux autres besoins à prendre en considération. L'affectation de 200 millions doit permettre de financer la création de possibilités de travail, tout au moins pendant les premiers temps d'une crise.

Il est difficile d'apprécier aujourd'hui dans quelle mesure on trouvera à l'avenir les ressources propres à la création de possibilités de travail. Toutefois, les expériences faites jusqu'ici permettent quelques considérations sur ce point. L'aide fournie pour la construction de logements coûte actuellement environ 50 millions de francs par an à la Confédération. Les cantons doivent y contribuer pour une part au moins égale. Si, sur la réserve constituée pour combattre la crise, on rembourse à la Confédération et aux cantons la moitié de ces dépenses, le fonds sera débité an-

nuellement de 50 millions de francs. Le versement de subventions pour des travaux de réparation et de rénovation effectués en hiver, versement qui pourrait se révéler à nouveau nécessaire en période d'occupation moyenne, entraîne des frais de l'ordre de 15 à 20 millions de francs. Selon les dispositions de notre arrêté du 29 juillet 1942 (RO 58, 719), les cantons versent à ce titre des subventions totalisant 7,5 à 10 millions de francs, de sorte que la nouvelle réserve devrait être mise à contribution pour un montant égal. En cas de période de crise semblable à celle des années 1935/36, il faudrait disposer d'une somme de plus de 600 millions pour maintenir, sur les bases d'avant-guerre, l'activité dans le domaine de la construction et d'une somme d'un milliard sur les bases actuelles. Ces calculs montrent à eux seuls que même une réserve qui semble importante serait en grande partie employée à bref délai par les seules mesures que nous venons de mentionner.

Il ne faut pas non plus oublier que nos arrêtés des 29 juillet 1942 et 6 août 1943 (RO 59, 633) réglant la création de possibilités de travail pendant la crise consécutive à la guerre prévoient que le fonds central de compensation pour perte de salaire remboursera à la Confédération et aux cantons la moitié de leurs prestations au titre de la création de possibilités de travail. Les ordonnances cantonales et communales fondées sur notre arrêté du 29 juillet 1942 ont aussi été élaborées en considération de ces bases de financement.

Etant donné ce qui précède, nous estimons qu'il convient de créer une réserve de *200 millions de francs* pour assurer les mesures propres à combattre la crise. Cette réserve remplacerait ainsi, à partir du 1^{er} janvier 1948, le fonds central de compensation pour perte de salaire et ne sera employée que selon les dispositions de nos arrêtés réglant la création de possibilités de travail pendant la crise consécutive à la guerre. Elle servirait alors à rembourser, d'une part, à la Confédération la moitié de l'aide fédérale, ainsi que le quart des frais des travaux effectués par la Confédération ou par des tiers pour le compte de celle-ci et, d'autre part, aux cantons la moitié de leurs contributions à la création de possibilités de travail, ainsi qu'une somme égale au quart des subventions fédérales qu'ils reçoivent comme participation aux frais de leurs propres travaux ou de ceux qui sont effectués par des tiers pour leur compte.

5. Assurance-chômage et aide aux chômeurs.

Notre arrêté du 7 octobre 1941 concernant les ressources nécessaires au paiement des allocations pour perte de salaire aux militaires, à la création de possibilités de travail et à une aide aux chômeurs dispose que le fonds central de compensation pour perte de salaire servira entre autres à couvrir les dépenses de l'assurance-chômage et de l'aide aux chômeurs pendant la crise consécutive à la guerre.

a. Assurance-chômage. Notre arrêté du 14 juillet 1942 réglant l'aide aux chômeurs pendant la crise consécutive à la guerre crée, pour les trois catégories de caisses, un fonds commun de compensation qui assure le paiement des suppléments compensatoires aux caisses dont plus de 7 pour cent des assurés sont complètement indemnisés. Ce fonds est partiellement alimenté par une contribution annuelle de 8 francs par an et par assuré, prélevée sur le fonds central de compensation pour perte de salaire, auquel la Confédération et les cantons remboursent ensemble 4 francs. Ces prestations au fonds de compensation des caisses seront supprimées dès l'introduction de l'assurance-vieillesse et survivants.

Au 31 décembre 1945, l'avoir du fonds de compensation des caisses d'assurance-chômage était de 14,7 millions de francs. Il atteindra probablement 23 millions de francs au 31 décembre 1947.

Il est difficile de donner des indications précises sur la mise à contribution du fonds de compensation des caisses, car la situation économique du pays exerce une forte influence sur l'importance des paiements effectués aux chômeurs. On ne peut donc procéder à cet égard que par estimations. Si le chômage est étendu, les suppléments compensatoires à verser annuellement aux caisses d'assurance-chômage pourraient atteindre 10 à 16 millions de francs. Si la situation du marché du travail est favorable, les suppléments seraient minimes. Si l'on compte, sur 15 ans, des périodes de 5 années de charges successivement faibles, moyennes et lourdes, le fonds de compensation des caisses devrait fournir pendant ce laps de temps environ 90 millions de francs. Nous estimons dès lors nécessaire de prélever sur les excédents de recettes un montant unique de 25 millions de francs en faveur du fonds de compensation des caisses d'assurance-chômage, pour lui permettre de supporter les charges qui lui incomberont au cours des prochaines années.

b. Aide aux chômeurs. L'aide aux chômeurs dans la gêne a versé 845 000 francs pendant ses trois ans d'activité (de 1943 à fin 1945). Comme elle n'a eu à fournir qu'un complément de secours, il est encore plus aléatoire d'évaluer ses dépenses que celles de l'assurance-chômage. Les paiements du secours de crise qui existait avant l'aide aux chômeurs dans la gêne se sont élevés à environ 106 millions de francs de 1932 à fin 1942. En admettant qu'au cours des 15 prochaines années l'aide aux chômeurs dans la gêne sera mise à contribution jusqu'à concurrence d'un quart environ des versements antérieurs, on peut évaluer ses dépenses futures, pour la période envisagée, à un peu plus de 30 millions de francs, si le taux des prestations reste le même.

Il est par conséquent prévu de prélever sur les excédents de recettes des fonds centraux de compensation 25 autres millions de francs et d'en créditer le fonds de chômage existant. Ce montant servira également à assurer, s'il y a lieu, l'exécution de mesures complémentaires d'aide aux chômeurs.

6. Attribution à l'agriculture.

L'agriculture contribue tant au régime des allocations pour perte de salaire qu'à celui des allocations pour perte de gain. Les contributions de la seconde catégorie assurent le paiement des allocations pour perte de gain aux agriculteurs de condition indépendante et des allocations aux paysans de la montagne. L'union suisse des paysans a déjà demandé, lors de la fin du service actif, que fussent réservés à l'agriculture les excédents de recettes des fonds de compensation, en tant qu'ils proviennent des contributions des agriculteurs. Nous partageons en principe cette manière de voir. Toutefois, nous considérons que les excédents de recettes provenant des contributions versées par les agriculteurs dans un esprit de solidarité ne doivent pas être affectés exclusivement aux intérêts de l'agriculture. Ils doivent permettre à celle-ci de contribuer aussi à la constitution des réserves destinées au soutien du militaire, à l'assurance-vieillesse et survivants et à l'œuvre générale de protection de la famille.

Si la durée du service d'allocations aux travailleurs agricoles et aux paysans de la montagne est limitée à fin 1947, il faut, toutefois, prévoir que ces allocations ne pourront guère être supprimées à cette date. C'est pourquoi nous étudions actuellement la possibilité d'introduire dans la législation ordinaire ce service d'allocations, qui s'est révélé un moyen efficace de politique sociale dans l'agriculture. Il est tenu compte de la demande de l'union suisse des paysans en ce sens que les sommes revenant à l'agriculture seront affectées à la création d'un nouveau fonds destiné au paiement d'allocations aux travailleurs agricoles et aux agriculteurs de condition indépendante. Un montant de *18 millions de francs* est prévu à cette fin; il doit suffire au financement de cette œuvre jusqu'au moment de son introduction éventuelle dans la législation ordinaire.

7. Attribution à l'industrie, à l'artisanat et au commerce.

Comme l'union suisse des paysans l'a fait pour l'agriculture, l'union suisse des arts et métiers et le directoire de l'union suisse du commerce et de l'industrie, se fondant sur l'article 22, 4^e alinéa, de notre arrêté réglant le régime des allocations pour perte de gain, ont demandé que les excédents de recettes du fonds de compensation de l'artisanat et du commerce fussent réservés aux milieux qui ont participé à la constitution de ce fonds. Cette demande peut être examinée dans le même esprit que celle de l'agriculture. Il est vrai que, contrairement à cette dernière, les milieux intéressés à la répartition du fonds de l'artisanat et du commerce bénéficieront plus tard de la création de possibilités de travail, ainsi que de l'aide aux chômeurs.

Etant donné ce qui précède, il convient, selon nous, de limiter à un montant de *6 millions de francs* la part à affecter au fonds de soutien des institutions d'aide à l'artisanat. L'emploi de cette somme devra être réglé

par un arrêté spécial du Conseil fédéral, que le département de l'économie publique préparera après avoir entendu l'union suisse des arts et métiers et le directoire de l'union suisse du commerce et de l'industrie.

VI. RÉSUMÉ ET CONCLUSIONS

Le tableau ci-dessous donne une récapitulation de la répartition, telle que nous la proposons, des excédents probables de recettes:

	Disponibilités à fin 1946	Excédents de recettes de 1947 en millions de francs	Total
Soutien du militaire	160	50	210
Assurance - vieillesse et sur- vivants	400	100	500
Protection de la famille	50	50	100
Mesures propres à combattre la crise	200	—	200
Aide aux chômeurs	50	—	50
Agriculture	18	—	18
Industrie, artisanat et commerce.	6	—	6
	884	200	1084

Ainsi que nous l'avons rappelé plus haut, on nous a demandé de divers côtés une réduction des contributions perçues en vertu des dispositions sur les allocations pour perte de salaire et de gain. Nous avons déjà déclaré que nous estimions qu'une telle réduction serait inopportune, car elle ne serait pas sans causer un préjudice considérable tant à l'assurance-vieillesse et survivants qu'à toutes les autres œuvres sociales. Les requêtes dont nous avons parlé permettent de conclure qu'il ne se manifesterait plus d'objections au prélèvement des contributions une fois réglé légalement l'emploi des excédents de recettes actuels et futurs. Nous pensons que l'attribution de sommes importantes au soutien du militaire, à l'assurance-vieillesse et survivants, à la protection de la famille et à des œuvres d'ordre essentiellement économique, contribuera à maintenir l'esprit de compréhension et de solidarité du peuple suisse.

Comme nous l'avons dit, la Croix-Rouge suisse et la fondation du général Guisan ont demandé à être mises au bénéfice d'une attribution. La Croix-Rouge motive sa requête par le fait que le programme de son activité dans le pays, tel qu'il a été établi le 30 juin 1946, par l'assemblée des délégués, exige des ressources considérables, dont cette institution ne dispose pas en ce moment. Quant à la fondation du général Guisan, elle fait valoir,

à l'appui de sa requête, que le montant de 700 000 francs qu'a rapporté sa collecte ne lui permet absolument pas de faire face aux dépenses envisagées (elles sont supputées à 11,5 millions de francs). Il n'est pas possible de donner suite à ces deux requêtes parce que, si on le faisait, il faudrait s'attendre à la présentation d'un grand nombre d'autres demandes, d'où le danger d'une disposition irrationnelle des ressources.

Aux termes du projet, la gérance des fonds nouvellement créés est confiée au département des finances et des douanes, qui est actuellement chargé de celle des fonds centraux de compensation.

L'avant-projet d'arrêté contenait la clause d'urgence. Les cantons de Zurich, Schwyz, Unterwald-le-Haut, Fribourg, Bâle-Campagne et St-Gall se sont prononcés contre cette clause. Après un examen subséquent de cette question et étant donné que lors de vos délibérations du 13 juin 1946, vous n'avez pas jugé nécessaire de revêtir de la clause d'urgence l'arrêté fédéral allouant au « Don national suisse » une somme de six millions de francs, nous sommes arrivés à la conclusion qu'il ne s'agit pas non plus, en l'espèce, d'un arrêté de portée générale. Le directoire de l'union suisse du commerce et de l'industrie, ainsi que l'union centrale des associations patronales suisses, sont également d'avis que le présent arrêté ne crée pas de dispositions en matière de droit privé. En conséquence, cet arrêté fédéral pourrait entrer en vigueur immédiatement.

Les dispositions relatives à la liquidation des fonds institués en matière d'allocations pour perte de salaire et de gain (art. 11 de l'ACF du 7 octobre 1941 et art. 22, 4^e al., de l'ACF du 14 juin 1940) devraient, au moment de l'entrée en vigueur de cet arrêté fédéral, être abrogées par un arrêté du Conseil fédéral.

Nous fondant sur ces considérations, nous avons l'honneur de vous proposer d'approuver le projet d'arrêté ci-après.

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

Berne, le 4 octobre 1946.

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération,

KOBELT.

Le chancelier de la Confédération,

LEIMGRUBER.

(Projet.)

Arrêté fédéral

réglant

l'emploi des excédents de recettes des fonds centraux de compensation créés en vertu des dispositions sur les allocations pour perte de salaire et de gain.

L'ASSEMBLÉE FÉDÉRALE DE LA CONFÉDÉRATION SUISSE,

vu le message du Conseil fédéral du 4 octobre 1946,

arrête :

Article premier.

¹ Seront prélevés sur les ressources accumulées jusqu'au 31 décembre 1946 en vertu des dispositions sur les allocations pour perte de salaire et de gain:

- a. 160 millions de francs qui constitueront une réserve pour le paiement d'allocations pour perte de salaire et de gain;
- b. 400 millions de francs destinés à faciliter le paiement des contributions de la Confédération et des cantons à l'assurance-vieillesse et survivants;
- c. 50 millions de francs en faveur de la protection de la famille au sens de l'article 34 *quinquies* de la constitution;
- d. 200 millions de francs pour le financement de mesures propres à combattre une crise;
- e. 25 millions de francs à verser au fonds de compensation des caisses d'assurance-chômage;
- f. 25 millions de francs à verser au fonds de chômage en vue de l'aide aux chômeurs dans la gêne et des mesures complémentaires de cette aide;

- g. 18 millions de francs aux fins de constituer une réserve pour le paiement d'allocations aux travailleurs agricoles et aux agriculteurs de condition indépendante;
- h. 6 millions de francs à verser au fonds de soutien des institutions d'aide à l'artisanat.

² Les excédents de recettes encore disponibles au 31 décembre 1947 après déduction des montants prévus au 1^{er} alinéa seront attribués à raison de 25 pour cent à la réserve pour le paiement des allocations pour perte de salaire et de gain, de 25 pour cent à la protection de la famille et de 50 pour cent à l'assurance-vieillesse et survivants.

Art. 2.

Les sommes prélevées conformément aux dispositions de l'article premier, 1^{er} alinéa, lettres *a* à *d* et *g*, et 2^e alinéa, constitueront des fonds spéciaux qui seront gérés par le département des finances et des douanes et produiront un intérêt annuel de 3 pour cent.

Art. 3.

¹ Le présent arrêté, qui n'est pas d'une portée générale, entre immédiatement en vigueur.

² Le Conseil fédéral est chargé de l'exécution.

Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant un projet d'arrêté fédéral sur l'emploi des excédents de recettes des fonds centraux de compensation créés en vertu des dispositions sur les allocations pour perte de salaire et de gain. (D...

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1946
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	21
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	5118
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	10.10.1946
Date	
Data	
Seite	748-768
Page	
Pagina	
Ref. No	10 090 572

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.