

296/81 Sf/Fl/Dm

17.8.56

A i d e - m é m o i r erelatif

au caractère de l'assurance-vieillesse et survivants suisse  
sous l'angle particulier de l'adhésion des Suisses résidant  
en Argentine à cette même assurance

-----

Les considérations qui vont suivre tiennent compte du fait que la législation argentine interdit que des personnes soumises à la juridiction nationale s'assurent à l'étranger. Il y aura donc lieu d'examiner si l'adhésion à l'AVS suisse de Suisses résidant en Argentine est compatible avec la législation de leur pays de domicile. Après avoir donné un aperçu tout général du caractère de l'AVS, il conviendra donc d'envisager au premier chef la situation des Suisses résidant à l'étranger au regard de cette assurance.

1. L'assurance-vieillesse et survivants suisse (AVS) est une institution au seul bénéfice du peuple suisse, dont le caractère social revêt une importance fondamentale, et qui, fors le nom, n'a pour ainsi dire aucun trait commun avec une assurance du droit privé.

L'élaboration et l'entrée en vigueur de l'AVS, le 1er janvier 1948, ont consacré la réalisation, sur le plan pratique, de la promesse faite pendant la guerre au peuple suisse de réaliser la protection économique des vieillards et des survivants, grâce à une oeuvre de solidarité. Dans l'esprit du législateur, l'AVS devait permettre de remplacer, dans la mesure du possible, l'assistance que les cantons et les communes, souvent

./.



dépourvus des moyens suffisants, dispensaient jusqu'alors.

Seules des contributions importantes des pouvoirs publics au financement de l'AVS purent assurer la réalisation du but visé. C'est ainsi que la Confédération fournit sa contribution en réservant au financement de l'AVS toutes les ressources qu'elle tirait depuis 1926 de l'imposition du tabac, de même que les recettes provenant de la taxation des boissons distillées. Le fonds spécial de la Confédération s'élevait à fin 1954 à environ 400 millions de francs. De plus, une réserve de 200 millions de francs qui subsiste sur les excédents de recettes des fonds centraux de compensation des allocations pour perte de salaire et de gain, a été mise à disposition des cantons pour financer leur participation à l'AVS. En outre, selon la loi fédérale sur l'AVS, les pouvoirs publics doivent fournir des contributions en faveur de l'AVS qui s'élèvent annuellement à 160 millions de francs pendant la première étape de financement s'achevant à fin 1967, à 280 millions de francs durant les 10 années subséquentes et à 350 millions de francs dès la 31<sup>e</sup> année suivant l'entrée en vigueur de la loi. A long terme, cela correspond à une contribution des pouvoirs publics de 281 millions de francs par an en moyenne (cf. annexe 1, tableau 29). A l'origine on envisageait, en s'appuyant sur l'article 34 quater, 5<sup>e</sup> alinéa de la Constitution, de couvrir la moitié du montant total nécessaire à l'AVS en recourant aux contributions financières des pouvoirs publics; mais la permanence de la haute conjoncture entraîna une diminution du montant de leur participation financière d'environ 30 %. D'autre part, les employeurs versent 2 % de cotisations sur les salaires. Ces cotisations d'employeurs se sont élevées, estime-t-on, à 236 millions de francs en 1954. Les assurés ont, pour leur part, versé environ 328 millions de francs tandis que les intérêts du fonds de compensation de l'AVS rapportaient à peu près 82 millions (cf. annexe 1, tableau 25). La méthode de financement de l'AVS prouve, sans équi-

voque, que les contributions des pouvoirs publics et de l'économie constituent la plus grande part des prestations versées aux bénéficiaires.

2. La prédominance de l'aspect social de l'AVS ressort encore plus nettement quand on examine les prétentions des différentes classes sociales, plus précisément des anciennes générations et des économiquement faibles, à des prestations de cette assurance.

Constatons tout d'abord qu'un grand nombre de personnes qui, lors de l'entrée en vigueur de l'AVS, avaient déjà atteint la limite d'âge, ont pu bénéficier de rentes transitoires sans avoir au préalable versé des cotisations. Ces rentes transitoires sont même actuellement quelque peu plus élevées que les rentes ordinaires minima, fondées sur le paiement de cotisations (par exemple rente de vieillesse simple 840 francs; rente de vieillesse pour couple 1360 francs; (cf. annexe 3, feuille jaune complémentaire). Les rentes transitoires n'ont, pour le moment, été octroyées qu'aux ressortissants suisses habitant en Suisse. Toutefois, d'après un projet de loi soumis par le Conseil fédéral au parlement le 25 juin 1956, elles devront être également versées dès l'année prochaine aux ressortissants suisses domiciliés à l'étranger (cf. chiffre 3 infra).

Les économiquement faibles sont manifestement favorisés en matière de rentes ordinaires. C'est ainsi par exemple qu'un Suisse qui a été affilié obligatoirement à l'AVS et qui a payé une seule cotisation annuelle de 12 francs, a droit en atteignant la limite d'âge, à une rente ordinaire de 720 francs, minimum qui, dès l'année prochaine, sera porté à 900 francs. Une cotisation minimum unique de 12 francs, versée pendant une seule année, suffit donc,

dans les cas extrêmes, pour toucher subséquemment, année après année, une rente 75 fois plus élevée que le montant des cotisations versées! D'autre part, un assuré qui a payé chaque année 2'000 francs de cotisations pendant 20 ans, ne touche qu'une rente de vieillesse de 1'700 francs, donc moins que les cotisations qu'il a versées annuellement.

Relevons donc d'une façon toute générale que, d'après la réglementation actuellement en vigueur, l'on verse des rentes minima jusqu'à une cotisation annuelle moyenne de 70 francs, alors que l'on constate une certaine progression de la rente en cas de cotisations annuelles moyennes plus élevées et de durée de cotisations plus longue. Cette progression est très forte pour les économiquement faibles, très faible en revanche pour les revenus plus élevés. A partir d'une cotisation annuelle moyenne de 500 francs et plus, le montant de la rente n'augmente plus (cf. annexe 2, annexe C, graphique 1; cf. en outre annexe 3). D'autre part, les indépendants dont les revenus sont élevés doivent payer une cotisation de 4 % tandis que ceux dont les revenus sont inférieurs à 4'800 francs paient une cotisation réduite de 2 à 3 3/4 %; quant aux <sup>salariés</sup> employés assurés obligatoirement, ils paient d'une manière générale une cotisation de 2 %. Dans tous ces cas toutefois, on prend en compte la cotisation entière de 4 %.

La solidarité des jeunes classes d'âge envers les plus anciennes, savoir à l'égard des personnes qui, bien que plus âgées, étaient encore soumises, lors de l'introduction de l'AVS, à l'obligation de payer des cotisations, démontre clairement également, en matière de rentes ordinaires, le caractère social de l'assurance. Quoique ces personnes âgées n'aient eu à payer des cotisations que pendant peu d'années jusqu'à l'ouverture du droit à la rente, elles bénéficient de rentes partielles relativement

élevées qui, jusqu'à une cotisation annuelle moyenne de 100 francs, correspondent même aux rentes complètes (cf. annexe 3). Dans la plupart des cas, les rentes partielles revenant à ces personnes âgées ne sont financées que dans une infime proportion par les cotisations versées en propre par les intéressés. Et pourtant la révision légale actuellement en chantier favorise, dans une mesure encore accrue, les bénéficiaires de ces rentes. Le projet légal envisage en effet de doubler, dès l'année prochaine, la durée de cotisations prise en compte de toutes les personnes qui, en raison d'une durée de cotisations trop courte, n'ont jusqu'ici bénéficié que de rentes partielles; ainsi, dès 1958, l'on ne versera presque exclusivement que des rentes complètes dont l'octroi dépendait, jusqu'à maintenant, d'une durée de cotisations de 20 ans au minimum. De plus, il est prévu de procéder à une augmentation massive de toutes les rentes, y compris de celles qui sont déjà en cours, et cela dans une proportion de 15 à 30 % pour les rentes de vieillesse et même de 35 à 70 % pour les rentes de veuves et d'orphelins. Simultanément, les cotisations dues par les économiquement faibles feront l'objet d'une nouvelle diminution (cf. annexe 2).

En matière d'AVS par conséquent, les rentes ne dépendent pas directement des cotisations versées par les ayants droit. Au point de vue de la technique des assurances, il n'y a pas une équivalence entre les cotisations des assurés et le montant des rentes versées. Dans le domaine de l'AVS en effet, le principe de sécurité sociale l'a emporté sur celui d'assurance.

3. C'est dans les rapports avec les Suisses à l'étranger qui peuvent adhérer facultativement à l'AVS que le principe de solidarité et de protection, inhérent à cette institution sociale, ressort le plus nettement. C'est la raison pour laquelle ce sont avant tout les Suisses à l'étranger, vivant dans des conditions modestes, et ceux d'un âge avancé

qui ont adhéré à l'AVS facultative. Cette institution constituait en effet pour eux une nécessité sociale et en même temps une protection efficace contre les revers de fortune. Aussi n'est-il pas étonnant qu'en 1954 environ 7'800 Suisses à l'étranger ont bénéficié d'un montant total de rentes de 6,7 millions de francs alors que 21'000 de nos compatriotes, affiliés à l'AVS facultative, n'ont versé que pour 3,6 millions de francs de cotisations (cf. annexe 1, p. 60). En outre, l'on tient compte dans une large mesure de la situation particulière de nombre de nos compatriotes domiciliés hors de nos frontières lors de la perception des cotisations; le cas échéant, on leur accorde des délais de paiement de plusieurs années, sans que leur droit à des prestations ultérieures de l'AVS en souffre aucunement.

Les rentes à verser aux Suisses à l'étranger (y compris les frais d'administration) représentent une somme d'environ 322 millions de francs tandis que les cotisations (revalorisées) n'atteignent, dans leur valeur actuelle, que 34 millions de francs. Les cotisations ne couvrent partant qu'un petit dixième des prestations versées par l'AVS; de plus, il faut également tenir compte du fait que nos compatriotes à l'étranger ne paient pas d'impôts dans leur mère patrie et ne contribuent donc pas, même indirectement, au financement de l'AVS. Cette tendance sera encore notablement accrue dès 1957 lorsque les Suisses à l'étranger, membres de la génération dite transitoire, pourront prétendre, selon le nouveau projet de loi, à des rentes transitoires non fondées sur le paiement de cotisations. Pour la seule année prochaine, il en résultera un surcroît de rentes à verser d'environ 24 millions de francs (cf. annexe 2). Ainsi - ce qui serait impensable dans le cadre d'une assurance privée - le plus grand nombre des Suisses à l'étranger nés avant le 1er juillet 1883 et leurs survivants ainsi que les femmes devenues veuves et les enfants devenus orphelins avant le 1er décembre 1948, pourraient bénéficier d'une rente AVS, sans avoir au préalable payé des cotisations.

Dans ces circonstances, on ne saurait parler, en ce qui concerne l'adhésion des Suisses à l'étranger à l'AVS facultative, d'une assurance au sens technique ou juridique. L'AVS constitue bien plutôt, pour nos compatriotes vivant hors de nos frontières, une source de prestations sociales magnaniment accordées.

4. Sur un nombre total d'environ 10'000 ressortissants suisses immatriculés dans nos consulats en Argentine, il faut s'attendre, sur la base des expériences faites dans d'autres pays, à ce que 1'000 personnes environ adhèrent à l'AVS facultative et versent approximativement 150'000 à 200'000 francs de cotisations par an.

Vu la situation démographique de la colonie suisse en Argentine, on peut estimer que, sur 1'000 de nos compatriotes résidant dans ce pays, 20 % pourraient actuellement bénéficier d'une rente, de sorte que les prestations versées par l'AVS dépasseraient, sensiblement, aujourd'hui déjà, le montant de cotisations précité.

Vu cet état de fait, l'adhésion de Suisses à l'étranger à l'AVS facultative ne peut être qu'avantageuse pour leur pays de résidence. Aussi, dans tous les pays de l'Amérique latine - sauf en Argentine sous l'ancien régime - nos compatriotes avaient-ils sans autre la possibilité d'adhérer à l'AVS facultative. Les quelques difficultés de transfert rencontrées ces dernières années ont pu être surmontées en prolongeant les délais pour payer les cotisations. L'adhésion de nos compatriotes à l'AVS facultative contribue donc à raffermir les bonnes relations existant entre la Suisse et le pays de résidence de nos concitoyens, sans entraîner une immixtion quelconque dans les affaires intérieures de ce dernier.

5. D'après les principes généralement reconnus, les dispositions de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants s'appliquent également aux doubles nationaux;

ce n'est que pour les bénéficiaires futurs de rentes transitoires qu'il conviendra de tenir compte de la nationalité prépondérante. On n'exercera assurément aucune pression sur les Suisses à l'étranger, qu'ils soient ou non doubles nationaux, pour les déterminer à adhérer à l'AVS facultative. C'est ainsi que, dans l'hémisphère occidental, l'adhésion de doubles nationaux à l'AVS facultative n'a jamais rencontré d'obstacles.

6. Si l'on admet, pour les motifs indiqués plus haut, que les Suisses résidant en Argentine peuvent adhérer à l'AVS facultative, on peut considérer que les relations administratives entre les organes AVS en Suisse et nos concitoyens à l'étranger, ne présentent pas de difficultés particulières. S'inspirant des expériences faites dans d'autres pays, la perception des cotisations et le versement des rentes pourront s'effectuer avec la collaboration de la légation suisse à Buenos Aires et de nos consulats. On peut également envisager d'opérer, le cas échéant, les encaissements et les versements par l'intermédiaire d'un institut bancaire. Tout comme dans les autres pays, l'on ne saurait toutefois imposer les cotisations à titre de primes d'assurance puisque, comme nous l'avons exposé plus haut, elles n'en ont pas le caractère.

Dans ces circonstances, on peut à juste titre formuler l'espoir que les autorités argentines comprendront, elles aussi, l'importance de l'AVS suisse et la signification qu'elle revêt pour nos compatriotes à l'étranger. Ce d'autant plus que l'Argentine a déjà considéré avec bienveillance l'affiliation de ressortissants



de certains pays occidentaux aux institutions d'assurance de leur pays d'origine, et cela sans convention internationale.

---

Annexes:

1. Rapport de l'OFAS sur l'AVS durant l'année 1954.
2. Message du 25 juin 1956 relatif à un projet de loi modifiant celle sur l'AVS.
3. Barème de rentes, 4e édition avec feuille jaune complémentaire.