

(1)

(N° 226.)

Chambre des Représentants.

SÉANCE DU 16 JUILLET 1897.

Projet de loi modifiant l'article 40 de la loi du 16 mars 1863, modifiée par celle du 1^{er} juillet 1869, instituant une Caisse générale d'épargne et de retraite (1).

RAPPORT

FAIT, AU NOM DE LA COMMISSION (2), PAR M. HEYNEN.

MESSIEURS,

Le projet de loi déposé par M. le Ministre des Finances propose d'abord d'abaisser à six ans l'âge d'affiliation à la Caisse de retraite. Le Gouvernement demande, en second lieu, la faculté de déterminer les limites et conditions moyennant lesquelles il pourra autoriser les versements faits par des tiers au profit d'enfants âgés de moins de six ans.

La Commission estime que la première partie de la réforme projetée est justifiée. Quant à la seconde, elle est d'avis d'en réserver la solution et de la reporter à une époque ultérieure.

*
*
*

La Caisse d'épargne et de retraite sous la garantie de l'État est, par essence, un établissement d'où toute idée de spéculation est bannie. Son but est de rendre accessibles à tout citoyen la constitution d'une réserve et celle d'une pension, sans que, dans le cours de ses opérations, la Caisse, qui ne poursuit aucun lucre, ait à courir des chances de perte. Cette définition résulte bien évidemment des lois qui ont créé, organisé et développé l'institution.

(1) Projet de loi, n° 193.

(2) La Commission était composée de MM. DE LANTSHEERE, *président*, DELBEKE, CAVROT, DE NEEFF, GILLARD, HEYNEN, DE BONTRIDDER.

La loi du 8 mai 1850, qui fonda la Caisse de retraite, déterminait l'âge de dix-huit ans comme minimum pour les déposants, admettait les versements par entremise de tiers et fixait le taux d'intérêt. La Caisse générale de retraite fut réunie à la Caisse d'épargne par la loi du 16 mars 1865 : la Législature favorisait ainsi l'affiliation des sociétés de secours mutuels, et donnait une grande extension à la Caisse de retraite en abaissant l'âge de dix-huit à dix ans. Une réduction plus grande fut jugée inopportune à cause de la mortalité infantile (1).

La loi du 1^{er} juillet 1869 apporta certaines modifications au régime antérieur et fixa notamment le mode obligatoire du placement des capitaux.

La proposition faite, le 26 février 1891, par l'honorable M. Carlier, donna à la section centrale, constituée en commission spéciale, l'occasion de traiter la question de l'abaissement d'âge, qui nous occupe aujourd'hui. Dans un remarquable rapport, M. de Corswarem disait, en substance : « Abaisser » l'âge à trois ans, quand il y a réserve du capital, telle est la proposition du » Gouvernement (Projet de loi sur les sociétés de secours mutuels); un membre » de la Commission propose même d'autoriser la constitution de rentes dès » le jour de la naissance. Il y aurait d'excellents arguments à apporter en » faveur de l'utilité de cette proposition : malheureusement, quant à la » pratique, on n'a que des tables de mortalité insuffisantes et discutables. » Grâce aux progrès incessants de la statistique, peut-être sera-t-il possible, » un peu plus tard, d'admettre de nouvelles réductions d'âge. Pour le » moment, laissons la plus grande latitude au Gouvernement et supprimons purement et simplement le second alinéa de l'article 40. »

Dans la séance du 15 juillet 1891, M. Beernaert, au nom du Gouvernement, prononça sur le même sujet un discours dont voici l'analyse :

« D'après les tables de Quetelet, sur 100,000 enfants qui viennent au » monde, il n'en survit à l'âge de dix ans que 58,258, soit un peu plus de » la moitié. Les législateurs de 1850 et de 1865 ont été d'avis que constituer » une pension dans ces conditions-là, c'est courir un risque trop grand et » que, avec un aléa aussi considérable, l'opération est presque du jeu : c'est » pourquoi on l'a interdite.

» Malgré ces considérations, on a réclamé, à plusieurs reprises, l'abaissement de la limite d'âge, et c'est pour faire droit à ces réclamations que nous avons proposé de la descendre à trois ans, mais seulement dans le cas où il s'agit d'une rente à capital réservé.

» La Commission propose de ne pas supprimer absolument toute restriction, et de laisser toute latitude au Gouvernement. Celui-ci est résolu à ne pas descendre au-dessous de l'âge de trois ans, et de n'accepter d'user de

(1) « Comme les chances de mortalité pour les enfants en dessous de dix ans sont fort grandes, on a jugé convenable de ne pas admettre de versements en faveur de personnes qui n'auraient pas atteint cet âge. » (Frère-Orban, *Exposé des motifs. Annales parlem.* 1859-1860, p. 529.)

- » la latitude offerte que dans le cas de réserve du capital. Placer une rente à capital abandonné sur une tête de trois ans, c'est du jeu.
- » Il ne faut pas supprimer l'article 40, mais le modifier, et je propose la formule suivante :
- » Toutefois, cette limite peut être abaissée par le Gouvernement pour les rentes constituées avec réserve du capital au décès de l'assuré. »

La Chambre, à la suite d'une dissolution, fut dessaisie de la question. Reprise plus tard, celle-ci donna lieu à un second rapport de M. de Corswarem (1). Le rapporteur constatait la nécessité d'une réduction d'âge, même dans le cas de rente à capital abandonné, donnait pour motif les progrès réalisés en statistique, et émettait l'avis que le Gouvernement userait, d'ailleurs, avec prudence de la faculté qui lui était octroyée. Il prévoyait que la réforme faciliterait les opérations de la Caisse de retraite, et détournerait la population ouvrière de s'adresser à des compagnies privées peu solvables. Il proposait la rédaction suivante du paragraphe 2 :

- « Le Gouvernement peut, dans les limites et aux conditions qu'il déterminera, autoriser les versements en faveur de tiers âgés de moins de dix ans. »

C'est sur ces conclusions qu'était basé le projet de loi développé, le 22 novembre 1892, par l'honorable M. de Smet de Naeyer.

M. de Corswarem, rapporteur pour la troisième fois (2), concluait : « Les données fournies par la statistique devenant chaque jour plus précises et plus complètes, il n'y a aucun inconvénient à abandonner désormais au Gouvernement la fixation d'un minimum d'âge moins élevé. » Il citait l'exemple de la France et de l'Angleterre où les Caisses nationales de retraite acceptent, à l'âge de trois ans et à celui de cinq ans respectivement, les dépôts à convertir en rentes, à capital abandonné ou réservé et réitérait l'expression de sa confiance dans la prudence que le Gouvernement apporterait à user de son pouvoir discrétionnaire.

*
* *

Les avantages de l'abaissement de l'âge à six ans sont établis dans le Compte rendu des opérations (exercice 1896) de la Caisse générale d'épargne et de retraite (p. 65), et dans une note que M. Lepreux, l'honorable directeur général de cet établissement, a rédigée sur le premier point du projet de loi, et que nous transcrivons ci-après :

- « Le projet de loi déposé par M. le Ministre des Finances propose d'abaisser à 6 ans l'âge à partir duquel l'affiliation à la Caisse de Retraite sera possible.
- » Le vote de ce projet par les Chambres donnerait un nouvel élan au mouvement qui

(1) Documents 1891-1892, n° 132, p. 205.

(2) Documents 1892-1893, n° 65, p. 258.

» vient de prendre naissance dans le Hainaut, en vue d'affilier à la Caisse de retraite
 » les enfants des écoles primaires.

» Grâce aux efforts persévérants de M. Caille, inspecteur de l'enseignement pri-
 » maire, secondé par l'administration centrale de la Caisse générale d'épargne et de
 » retraite, des Sociétés scolaires de retraite se sont créées dans diverses communes
 » du Tournaisis, avec l'appui des autorités communales et provinciales. Dans d'autres
 » parties de la province du Hainaut, des sociétés mutualistes scolaires, ayant pour
 » objet l'assurance contre la maladie et l'affiliation à la Caisse de retraite, tendent à
 » se constituer. Il n'est pas douteux que l'abaissement à six ans de l'âge minimum
 » permettra l'affiliation de la plupart des élèves de l'école primaire.

» Il serait à désirer que ce mouvement s'étendit et que la classe laborieuse fût habi-
 » tuée, dès le jeune âge, à pratiquer la prévoyance, non-seulement sous la forme du
 » livret d'épargne, mais aussi sous la forme du livret de retraite. C'est quand l'affilié
 » est jeune que les versements sont le plus productifs au point de vue de la rente, de
 » telle façon que l'enfant pourra déjà être titulaire d'une rente assez notable quand il
 » quittera l'école primaire.

» Si, après cela, soit chez le patron qui l'emploiera, soit à l'école d'adultes ou à l'école
 » professionnelle, où il complètera son instruction, il est encouragé à continuer ses
 » versements constitutifs de rentes, si enfin il entre dans une société de secours
 » mutuels d'adultes qui pratique l'affiliation à la Caisse de retraite, il est permis de
 » dire que ces efforts successifs l'amèneront à la jouissance d'une rente qui le mettra à
 » l'abri du besoin dans ses vieux jours. Et ce résultat, si hautement désirable, peut
 » être obtenu sans contrainte légale et par la seule influence de l'intervention patronale
 » combinée avec celle des pouvoirs publics.

» En outre, la pratique libre de la prévoyance ainsi encouragée est de nature à pro-
 » duire une amélioration considérable des mœurs et des habitudes de la population
 » ouvrière. »

Selon M. le Directeur général, la mesure proposée est donc opportune. Ne présente-elle aucun inconvénient? M. Lepreux opine pour la négative, quant à l'abaissement de l'âge minimum à six ans. Quant aux âges inférieurs, voici une note et des tableaux comparatifs émanés de l'actuariat de la Caisse générale d'épargne et de retraite :

« La table de Quetelet a été employée pour la détermination des rentes
 » qui correspondent à des versements effectués à des âges de dix ans et
 » plus. Si l'on admet la proposition de prolongation des tarifs en dessous de
 » l'âge de dix ans, le calcul des rentes correspondant à des versements
 » effectués à des âges inférieurs à dix ans sera encore basé sur la table de
 » Quetelet.

» On s'est demandé s'il n'y avait pas quelque danger dans cette façon de
 » procéder, parce que la loi de mortalité que traduit la table de Quetelet
 » est, pour des âges inférieurs à dix ans, beaucoup plus rapide que la loi
 » indiquée par d'autres tables plus récentes.

» En vue de pouvoir apprécier l'influence des taux de mortalité, en des-
 » sous de dix ans, sur les chiffres de rentes prenant cours à cinquante ou à
 » soixante-cinq ans, nous avons calculé ces rentes en adoptant :

- » 1° la table de Quetelet complète, depuis la naissance jusqu'à la limite
» de la vie humaine ;
- » 2° la table de Quetelet, à partir de dix ans jusqu'à la limite de la vie
» humaine, combinée avec la table des assurés français depuis la naissance
» jusqu'à l'âge de dix ans.
- » Le tableau I (suivant) indique les taux de mortalité, de 0 à neuf ans
» inclus, pour la table de Quetelet et pour la table des assurés français ; on
» voit que les taux de Quetelet sont beaucoup plus élevés que ceux qui
» résultent de la table des assurés français.
- » Le tableau II indique les rentes correspondant à un versement de
» 10 francs, avec entrée en jouissance à cinquante ans, dans les deux hypo-
» thèses reprises ci-dessus.
- » Le tableau III fournit les chiffres analogues pour une entrée en jous-
» sance fixée à soixante-cinq ans.
- » L'examen de ces tableaux montre que les différences entre les rentes
» calculées dans les deux hypothèses sont presque nulles, lorsqu'il s'agit de
» versements à capital réservé, et qu'elles sont presque négligeables, à
» capital abandonné, pour les âges de six à neuf ans, mais cependant crois-
» santes à mesure que l'âge s'abaisse.
- » On voit que ces différences augmentent surtout pour des versements
» effectués aux âges inférieurs à six ans, et qu'elles deviennent assez fortes
» en dessous de quatre ans.
- » On peut en conclure qu'il n'y a en réalité aucun danger à prolonger les
» tarifs jusque l'âge de six ans, puisque l'intensité de la mortalité entre six
» et dix ans n'a qu'une influence tout à fait négligeable sur les chiffres de
» rentes prenant cours à cinquante et à soixante-cinq ans.
- » On voit aussi que l'abaissement en dessous de six ans et plus encore
» en dessous de quatre ans, offrirait des inconvénients, parce que l'erreur
» dans la fixation des taux de mortalité pour ces âges influerait sensible-
» ment sur le montant des rentes calculées. »

TABLEAUX COMPARATIFS.

Caisse générale d'Épargne et de Retraite sous la garantie de l'État.

I.

Comparaison des taux de mortalité de 0 à 9 ans.

AGE.	TABLE de QUETELET.	TABLE des ASSURÉS FRANÇAIS.
0	0.1500	0.0560
1	0.0729	0.0275
2	0.0581	0.0208
3	0.0264	0.0157
4	0.0176	0.0119
5	0.0158	0.0090
6	0.0112	0.0069
7	0.0099	0.0054
8	0.0086	0.0044
9	0.0072	0.0039

II.

RENTES CORRESPONDANT A UN VERSEMENT DE 10 FRANCS.

Entrée en jouissance à 50 ans.

AGE.	CAPITAL ABANDONNÉ.		CAPITAL RÉSERVÉ.	
	TABLE DE QUETELET.	TABLE MODIFIÉE en adoptant les taux de la table des assurés français de 0 à 9 ans.	TABLE DE QUETELET.	TABLE MODIFIÉE en adoptant les taux de la table des assurés français de 0 à 9 ans.
0	6.02	5.50	3.76	3.60
1	5.71	5.14	3.57	3.54
2	5.14	4.86	3.41	3.50
3	4.80	4.62	3.26	3.25
4	4.54	4.42	3.12	3.11
5	4.53	4.24	2.99	2.99
6	4.15	4.08	2.87	2.86
7	3.98	3.94	2.75	2.74
8	3.85	3.80	2.63	2.63
9	3.68	3.67	2.52	2.52

III.

RENTES CORRESPONDANT A UN VERSEMENT DE 10 FRANCS.

Entrée en jouissance à 65 ans.

AGE.	CAPITAL ABANDONNÉ.		CAPITAL RÉSERVÉ.	
	TABLE DE QUETELET.	TABLE MODIFIÉE en adoptant les taux de la table des assurés français de 0 à 9 ans.	TABLE DE QUETELET.	TAUX MODIFIÉS en adoptant les taux de la table des assurés français de 0 à 9 ans.
0	26.80	21.28	14.54	14.29
1	22.42	19.91	13.82	13.68
2	19.91	18.80	13.49	13.11
3	18.59	17.88	12.62	12.57
4	17.57	17.10	12.09	12.05
5	16.76	16.59	11.58	11.56
6	16.03	15.78	11.10	11.08
7	15.41	15.25	10.65	10.62
8	14.81	14.71	10.18	10.18
9	14.26	14.22	9.75	9.75

Un travail exécuté sur d'autres tables de mortalité nous ont donné des résultats analogues.

Si donc on admet que les opérations à dix ans sont rémunératrices, il ne peut y avoir danger à en augmenter de quatre ans la durée.

*
* *

Mais il en serait différemment, comme l'établit la note précitée, si l'on abaissait à trois ans et au-dessous l'âge auquel pourrait commencer les versements.

Pour déterminer les taux de rente, et, par suite, pour juger de l'ensemble des opérations de la Caisse de retraite, nous avons, indépendamment du *quantum* de chargement et des exigences du fonds de réserve, deux éléments bien distincts : les tables de mortalité — le taux d'intérêt.

A. *Tables de mortalité.* — Il convient d'admettre sous réserve les indications que ces tables, prises en général, fournissent quant aux âges infantiles.

Quoiqu'il en soit, la suppression absolue du minimum d'âge, outre les inconvénients déjà signalés, en offrirait d'autres : les raisons de moralité invoquées n'ont pas ici d'application, et l'intervention de tiers peut, dans le cas de capital réservé, amener des abus. D'autre part, il y a lieu de tenir compte d'un phénomène de *sélection contre l'assureur*, qui se produit

actuellement déjà en matière de rentes immédiates, et se répétera dès que la Caisse sera accessible à tous les âges. En effet, les nouveaux inscrits n'appartiendront pas à la classe de population qui fournit l'énorme mortalité de zéro à un an et jusqu'à six ans : le père, et surtout l'ouvrier, obligé d'employer ses ressources à élever sa famille, se gardera bien d'acquiescer, même à capital réservé, une rente future au prix d'un sacrifice actuel à un enfant mal constitué et n'offrant pas des chances de longue vie. L'assureur aurait donc à admettre une *élite* et non pas la série intégrale soumise aux lois de la mortalité infantile ; il s'en suivrait évidemment une aggravation de tarifs.

Dans quelle mesure ces avantages et inconvénients se contrebalancent, c'est ce qu'il est impossible de déterminer dans l'état actuel de la science statistique. *Il y aurait lieu de dresser une table de mortalité de la population belge, corrigée dans son application à la Caisse de retraite (rentes immédiates) par l'expérience faite par la Caisse elle-même sur ses rentiers.*

B. *Taux d'intérêt.* — L'influence des taux d'intérêt est en raison directe de la durée de l'opération. N'y a-t-il pas danger à compter un intérêt de 3 p. c. dans des opérations à longue échéance?

Cette influence est en elle-même considérable.

Un demi p. c. de diminution (de 3 1/2 à 3 p. c.) fait baisser la rente dans les proportions suivantes :

	TABLE de QUETELET 3 p. c.	TABLE RF.		TABLE DE FARR.	
		3 1/2 p. c.	3 p. c.	3 1/2 p. c.	3 p. c.
1° Rente viagère différée de 54 ans, pour 40 fr. versés à l'âge de 6 ans, à capital abandonné	40.97	9.74	7.48	43.33	9.87
2° Rente viagère différée de 30 ans à l'âge de 40 ans à capital abandonné	8.81	8.31	6.25	11.23	8.47
	Ages.				
3° Rentes viagères immédiates à capital abandonné. } 60 ans. 65 — 70 — 75 — 80 —	4.006	0.939	0.900	4.039	0.998
	4.220	4.427	4.086	4.251	4.210
	4.542	4.404	4.360	4.557	4.513
	4.944	4.816	4.774	4.994	4.943
	2.504	2.466	2.448	2.603	2.554

Or, le loyer de l'argent tend, depuis dix ans, à diminuer régulièrement et l'on doit prévoir l'éventualité où cette dépréciation s'accroîtrait.

*
**

En conséquence, votre Commission a l'honneur, Messieurs, de proposer à la Chambre l'adoption de l'âge de six ans comme minimum, cette réforme

étant recommandée par des motifs d'ordre moral, et ne paraissant pas de nature à jeter une perturbation dans le service de la Caisse de retraite. Elle vous propose, d'autre part, la suppression du second alinéa du projet de loi.

Le Rapporteur,

D^r W. HEYNEN.

Le Président,

T. DE LANTSHEERE.



PROJETS DE LOI

Projet du Gouvernement.

ARTICLE UNIQUE.

L'article 40 de la loi du 16 mars 1865, modifiée par celle du 1^{er} juillet 1869, est remplacé par les dispositions suivantes :

« Toute personne âgée de plus de dix-huit ans est admise à faire des versements à la Caisse de retraite, soit pour son compte, soit au nom de tiers, âgés de six ans au moins.

» Le Gouvernement peut, dans les limites et aux conditions qu'il déterminera, autoriser les versements en faveur de tiers âgés de moins de six ans. »

Projet de la Commission.

ARTICLE UNIQUE.

L'article 40 de la loi du 16 mars 1865, modifiée par celle du 1^{er} juillet 1869, est remplacé par la disposition suivante :

(Comme ci-contre.)

(Supprimé.)
