

Zeitschrift: Revue syndicale suisse : organe de l'Union syndicale suisse
Herausgeber: Union syndicale suisse
Band: 39 (1947)
Heft: 4

Artikel: La genèse de l'A.V.S.
Autor: Weckerle, E.
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-384505>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 25.11.2024

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

d'éviter la réglementation de maints détails. Les associations professionnelles peuvent désormais coopérer à l'élaboration du droit du travail sur les plans cantonal et fédéral sans que cela implique une modification de leur statut juridique.

Dans l'ensemble, il ne me paraît guère possible que les cantons puissent obtenir des attributions plus étendues. En effet, si l'on veut qu'une loi de protection ouvrière soit efficace, il faut éviter que sa portée ne soit affaiblie par un fédéralisme mal compris, et cela d'autant plus que la plupart des cantons ne sont pas encore à même de promulguer des lois progressistes en la matière. Et même si tous les cantons avaient élaboré des lois sur le travail dans le commerce et les arts et métiers, ces dernières devraient être unifiées dans la mesure du possible.

La genèse de l'A. V. S.

La recherche d'une plus grande sécurité sociale est un phénomène mondial connu. Le plan *Beveridge* en a popularisé l'idée partout. Un statut social généreux est une condition de l'existence d'une véritable démocratie. Sans démocratie à base sociale, la formule est vide de sens. Elle se corrompt. En travaillant à réaliser l'assurance-vieillesse et survivants, les autorités fédérales agissent en réalité dans le sens de la permanence d'une démocratie helvétique.

Hirzel, conseiller national,
rapporteur de langue française.

C'est à la Société du Grutli — qui groupait des ouvriers et des petits artisans, ainsi que des représentants des professions libérales — que revient l'honneur d'avoir revendiqué, pour la première fois en Suisse, l'institution d'une assurance-vieillesse officielle; cela se passait vers 1885. A cette époque, toutefois, personne ne semble avoir cru sérieusement à une réalisation prochaine de cette revendication. Aussi bien la Société du Grutli s'était-elle bornée, lors d'une manifestation organisée à Granges en 1886, de voter la résolution suivante:

Le comité central, qui s'occupe en premier lieu de l'étude des questions soulevées par la mise en œuvre d'une assurance obligatoire en cas d'accident et de maladie, vouera cependant toute son attention au problème posé par l'institution d'une assurance obligatoire en cas de vieillesse et d'invalidité, problème dont la solution est encore très lointaine, et il s'évertuera tout d'abord à populariser l'idée d'une telle assurance.

Trois ans plus tard, soit en 1889, cette idée devait subir une forte impulsion à la suite de la création, par l'Allemagne bismarckienne, d'une assurance-vieillesse et invalidité, laquelle éveilla alors, dans le monde entier, un intérêt tout aussi considérable que celui que sus-

cita, en 1942, la publication du Plan Beveridge. Apparemment sous l'impression toute fraîche que cette œuvre législative leur avait laissée, les commissions chargées par le Conseil national et le Conseil des Etats d'examiner le projet d'un nouvel article 34 de la Constitution, proposèrent le texte suivant, qui différait quelque peu du projet élaboré par le Conseil fédéral:

La Confédération introduira par voie législative l'assurance en cas d'accident et de maladie, en tenant compte des caisses de secours existantes.

Il lui est loisible d'introduire par la même voie encore d'autres assurances des personnes.

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

La différence entre ce texte et le projet du Conseil fédéral résidait avant tout dans le 2^e alinéa, qui fut finalement supprimé, le Conseil fédéral étant revenu à la charge. Cependant, ce ne fut un secret pour personne que le Conseil fédéral n'avait pas été unanime sur cette question. On en vit d'ailleurs une preuve dans le discours que le conseiller fédéral Ruchonnet prononça quelques semaines plus tard, au cours de la session d'été des Chambres, à propos du projet de loi dit Forrer, relatif à l'assurance en cas de maladie et d'accident, discours qui fait honneur, aujourd'hui encore, à son auteur, dont la compréhension des choses sociales et la clairvoyance méritent l'admiration. Ruchonnet — « le grand Louis », comme on l'appelle toujours, non sans fierté, dans le canton de Vaud — déclara alors, entre autres choses, ce qui suit:

Je suis, comme M. Forrer, partisan de l'assurance obligatoire de toutes les personnes qui sont au service d'autrui. Je crois même que nous devons étendre l'assurance à tous les citoyens, quelle que soit leur profession. M. Forrer parle de l'accident. Mon idéal va plus haut. Je réclame l'assurance contre la maladie et contre la vieillesse. Je me demande même si nous n'aurons pas un jour le devoir d'étudier un système d'assurance contre le plus redoutable des fléaux qui frappe l'ouvrier: le chômage.

Cependant, Ruchonnet ne put pas empêcher, lui non plus, que la question de l'assurance-vieillesse ne disparût momentanément de l'ordre du jour. Et le fait que le groupe radical-démocratique des Chambres fédérales se prononça, en 1892, en faveur de la création d'une assurance-vieillesse n'y changea rien. La question ne rebondit même pas lorsqu'en 1904, le Parti libéral-démocratique, puis, une année plus tard, le Parti socialiste suisse l'inscrivirent dans leur programme. Ce n'est qu'à la suite des grands bouleversements politiques et sociaux provoqués par la première guerre mondiale qu'on se remit à parler sérieusement de l'assurance-vieillesse et que le Conseil fédéral abandonna sa résistance. Le signal de ce revirement fut donné par un discours que le conseiller fédéral Calonder

prononça peu après les événements de novembre 1918. Dans ce discours, l'orateur promit que le gouvernement s'occuperait activement de l'assurance-vieillesse et survivants, promesse que le Conseil fédéral renouvela dans une déclaration solennelle datée du 18 novembre 1918 et où l'on pouvait notamment lire ce qui suit :

Nous devons parfaire nos institutions politiques, afin qu'elles puissent contribuer à améliorer et à élever les conditions sociales. Aux yeux de tous ceux qui ont compris les grandes leçons de l'époque actuelle, la réforme sociale envisagée s'impose de façon impérieuse.

Soucieux de faire suivre ces paroles par des actes, le Conseil fédéral se mit incontinent au travail. C'est ainsi qu'il put présenter à l'Assemblée fédérale, le 21 juin 1919 déjà, un « Message concernant l'attribution à la Confédération du droit de légiférer en matière d'assurance-invalidité, vieillesse et survivants et la création des ressources nécessaires pour les assurances sociales ». Ce message, de 238 pages, dénotait un esprit progressiste qu'on n'avait guère trouvé jusqu'alors dans les publications de ce genre. Dans l'introduction, le Conseil fédéral s'exprimait en ces termes :

Le caractère de grande famille que présente la collectivité, la conscience et la nécessité de la solidarité, le principe chrétien de l'amour du prochain, font au corps social un devoir moral de se préoccuper du sort des diverses classes du peuple qui, dans leur ensemble, sont et constituent l'Etat. C'est aussi pourquoi l'Etat moderne a peu à peu évolué du type de l'Etat de police à celui de l'Etat juridique et, enfin, de l'Etat de prévoyance. Ce ne sont cependant pas seulement des raisons d'ordre moral qui commandent l'attention de la communauté. La justice et l'équité exigent aussi qu'elle veille aux conséquences de ses institutions économiques. Plus que jamais, dans l'Etat économique moderne, l'économie de l'individu est un élément de l'économie générale. C'est de celle-là que vit celle-ci, de sa prospérité que dépend la sienne propre. D'autre part, la situation économique des travailleurs est une conséquence de la vie économique générale, telle qu'elle est réglée par l'Etat ou, tout au moins, qu'elle s'accomplit sous sa protection. Aussi n'est-il que juste que la communauté personnifiée par l'Etat ne demeure point insensible au sort de ses membres, dont le travail lui profite à elle également. La sollicitude de l'Etat pour la population laborieuse est d'ailleurs aussi de son intérêt bien entendu. Une classe ouvrière vivant au jour le jour, sans espoir d'une vieillesse à l'abri des inquiétudes, sans la certitude d'être garantie contre une incapacité de travail imprévue, opprimée au contraire par le souci de l'avenir de la famille, ne saurait avoir l'ardeur au travail qu'il lui faudrait pour donner toute la mesure de ses forces dans l'intérêt de l'économie nationale. Surviennne l'incapacité de travailler, cette même classe ouvrière sera de surcroît très souvent obligée de recourir à l'assistance publique, grevant par là le budget de l'Etat. La détresse de couches entières de la population, enfin, est de nature à aggraver les antagonismes de classe et, par l'explosion du mécontentement, à compromettre sérieusement la paix sociale indispensable à la prospérité de l'Etat.

Plus loin, on pouvait y lire les remarques fort pertinentes que voici :

Si certaines communes sont assez riches et ont assez de bonne volonté pour fournir à leurs ressortissants courbés par l'âge ou frappés par les infirmités une protection suffisante, et à leurs orphelins une éducation convenable, dans la plupart des cas, en revanche, l'assistance publique doit être restreinte à l'entretien strictement indispensable, lequel est encore limité en ce sens que ce n'est pas l'âge en soi qui donne droit à cet entretien, mais seulement le besoin effectif de secours. Cette assistance ne peut souvent pas avoir égard aux vœux personnels ni aux conditions de famille de l'indigent; on le met tout simplement à l'hospice des indigents lorsque c'est là la solution la plus simple et la moins onéreuse. De surcroît, recevoir les secours publics a, selon des préjugés fort répandus bien qu'injustifiés, un caractère humiliant que souligne encore en maints endroits la perte des droits civiques. Or, ce qu'il faut à l'individu de n'importe quelle condition sociale, c'est la certitude qu'au soir d'une vie de travail et d'honnêteté, il puisse jouir encore de quelques années de repos et, en cas d'invalidité prématurée, qu'il sera à l'abri des soucis les plus pressants, et cela en vertu d'un droit respecté de tous que l'assistance publique ne peut lui garantir.

On fut également frappé d'y voir reproduire un jugement porté sur les assurances sociales allemandes par un parlementaire français, qui, dans l'exposé des motifs d'un projet de loi soumis à la Chambre, le 31 janvier 1919, au sujet de l'extension de l'assurance française en cas de maladie et d'invalidité, disait notamment ceci :

La France victorieuse vient de recevoir de l'Allemagne vaincue une grande leçon de choses. Malheur à elle, si elle ne sait pas en profiter. Un exemple, à jamais mémorable, vient de démontrer aux plus incrédules l'utilité des assurances sociales... L'empire allemand a volé en éclats, mais le peuple allemand est resté intact... D'où vient la force allemande dont la trempe a résisté à un pareil désastre?... On ne saurait méconnaître l'importance du rôle qu'a joué, dans cette crise suprême, l'organisation de l'assurance sociale allemande: assurance-maladie, assurance-invalidité, assurance-vieillesse... Et tout cela a formé un bloc solide, un faisceau inébranlable que l'épreuve de la défaite suprême n'a pas réussi à briser. Quelle leçon pour les vainqueurs! Sachons en profiter!

Récapitulant les différentes démarches faites en Suisse en faveur de l'institution d'une assurance-vieillesse et survivants, les auteurs du message en arrivaient à la conclusion suivante :

Toutes ces manifestations prouvent suffisamment que le vrai désir et la véritable volonté du peuple est que la Confédération parachève l'édifice des assurances sociales. Mentionner encore toutes les opinions émises par des associations, assemblées, par la presse, etc., et qui toutes demandent que la Confédération prenne la chose en main, serait en conséquence chose superflue et conduirait trop loin. Contentons-nous de constater qu'à l'heure actuelle tous les partis politiques postulent l'introduction de ces assurances, qu'une opposition ne s'est manifestée d'aucun côté et que la question est considérée comme urgente dans des milieux

étendus de la population. Le moment est donc venu pour le Conseil fédéral de tenir ce qu'il avait promis lorsqu'en son temps, il se refusa d'étendre le projet constitutionnel concernant l'article 34^{bis} à d'autres branches d'assurance qu'à la seule assurance en cas de maladie et d'accidents, tout en se déclarant disposé à collaborer — pour autant que cela dépendait de lui — au développement projeté des assurances sociales, dès que les conditions nécessaires se trouveraient réalisées. En effet, l'assurance-maladie et accidents, alors au premier plan, est actuellement sous toit et en vigueur, en sorte que la voie est libre pour la machine législative. D'autre part, l'assurance en cas de vieillesse et d'invalidité qui, à cette époque, n'en était qu'à ses débuts, n'est plus aujourd'hui une contrée inexplorée, mais un terrain connu qui, tout autour de nous, produit des fruits dont notre peuple ne devrait pas être privé. Et enfin, puisque le besoin de ces assurances s'est révélé urgent, le dernier obstacle, la question financière, devra disparaître pour faire place à la ferme volonté des autorités de trouver les ressources nécessaires ainsi qu'à l'esprit de sacrifice de tous les milieux de la population. Et qu'on ne perde pas de vue que les dépenses faites pour la nouvelle prévoyance sociale constitueront, non pas une diminution de la richesse nationale, mais principalement une simple modification dans sa circulation et que, par surcroît, ces dépenses seront balancées par des postes actifs importants qui consisteront en une réduction des charges de l'assistance publique et en une augmentation de la force productive de la population laborieuse.

Le message aboutissait au projet d'arrêté fédéral dont nous reproduisons ci-après le texte:

I. La Constitution fédérale du 29 mai 1874 est complétée par les articles suivants:

Art. 34^{quater}. 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.

Art. 41^{ter}. La législation concernant la production, l'importation, la vente et l'imposition de tabac, de produits manufacturés de tabac et de bière est du domaine de la Confédération.

Art. 41^{quater}. La législation concernant la perception d'impôts sur les masses successorales, sur les parts héréditaires et sur les donations est du domaine de la Confédération. La taxation est effectuée par les cantons sous la surveillance de la Confédération. Le produit appartient par moitié à la Confédération et aux cantons. La législation fédérale pourra à ce que les cantons qui, par suite de l'introduction d'impôts fédéraux sur les masses successorales, sur les parts héréditaires et sur les donations, éprouvent une diminution du produit de leurs impôts, soient indemnisés pendant une période transitoire de quinze ans.

Art. 42, alinéa 2. Les recettes de la Confédération provenant de l'imposition des denrées non indispensables sont, à l'exception des péages, utilisées exclusivement en vue de couvrir la part des frais des assurances sociales incombant à la Confédération. Il en est de même des recettes

de la Confédération provenant de l'imposition des masses successorales, des parts héréditaires et des donations.

II. Ces articles seront soumis à la votation du peuple et des Etats.

III. Le Conseil fédéral est chargé de l'exécution du présent arrêté.

Malheureusement, le bel esprit de résolution qui s'était manifesté dans le message du Conseil fédéral ne se traduisit pas par des résultats concrets et l'on constata au contraire une nette hésitation dans les sphères gouvernementales. Ni le Conseil national ni le Conseil des Etats ne parvinrent à s'élever au-dessus des conceptions du Conseil fédéral et, lorsque la grande crise d'après-guerre éclata, elle enleva au Conseil fédéral toute volonté d'agir. Ce n'est que le 23 juillet 1924 que celui-ci publia un « message complémentaire » à l'Assemblée fédérale. Pour s'excuser, il déclarait dans ce document que les obstacles qui avaient surgi dans l'intervalle étaient dus, d'une part, à la complexité du problème proprement dit et, de l'autre, aux difficultés soulevées par le financement. Il relevait en outre que la crise économique avait également joué un rôle en l'occurrence. Cependant, le Conseil fédéral estimait que le moment était venu « d'accélérer l'étude de cet objet, afin qu'une solution intervienne le plus tôt possible. Le développement de nos assurances sociales est inscrit au programme de tous les partis et le Conseil fédéral, lui aussi, a marqué sa volonté d'y travailler... »

Dans ce même message, le Conseil fédéral proposait de renoncer à l'assurance-invalidité et de limiter l'œuvre législative à l'assurance-vieillesse et survivants. Pour motiver cette limitation, il faisait valoir, entre autres choses, que, « en raison de la diversité des risques couverts par ces deux espèces d'assurances, une organisation uniforme se heurterait à des difficultés ». En outre, le message disait ce qui suit: « Dans l'assurance-invalidité, les mesures préventives ont la même importance que dans l'assurance-accidents. Elles consistent dans un traitement convenable des malades et dans des mesures prophylactiques judicieuses. Aussi la question se pose-t-elle de savoir s'il ne conviendrait pas de combiner l'assurance-maladie avec l'assurance-invalidité, ou tout au moins d'imposer aux assureurs de cette dernière branche une coopération active dans le domaine de l'hygiène sociale... Enfin, il convient de ne pas oublier que, tout particulièrement dans l'assurance-invalidité, ce ne sont pas les prestations en espèces, mais celles en nature qui ont le plus de valeur au point de vue social. Liquider l'assurance en servant une rente ou en versant un capital n'est pas la solution idéale; ce à quoi il faut tendre, c'est aider l'assuré à tirer parti de ce qui lui reste de capacité de travail, tout en le secourant pécuniairement. »

Plus loin, le message attirait l'attention sur les grandes difficultés auxquelles se heurtait l'institution, envisagée pour financer l'assurance, d'un impôt sur les masses successorales, les parts héréditaires et les donations. Constatant qu'on était généralement d'avis

que le produit de tout impôt sur les successions devait revenir intégralement aux cantons, le Conseil fédéral estimait qu'il ne restait qu'à renoncer, pour le moment, aux dispositions de l'article 41 *quater*, c'est-à-dire à la perception d'un impôt successoral dont le produit reviendrait à la Confédération. Il rappelait en outre que l'article 42, 2^e alinéa, de son projet, d'après lequel la Confédération aurait dû affecter aux assurances sociales les recettes provenant de l'imposition de denrées non indispensables (le produit des droits de douane étant excepté), avait déjà été rejeté par le Conseil national, de sorte qu'il ne servait à rien d'y revenir. « Dans la situation actuelle, concluait le Conseil fédéral avec résignation, les articles concernant l'équilibre financier du projet sont donc devenus sans objet pour une part et doivent être abandonnés pour l'autre. Ce n'est pas de gaîté de cœur que nous le constatons. La renonciation est nécessaire si l'on ne veut pas entraver l'adoption du projet d'article constitutionnel portant introduction de l'assurance, projet que nous vous soumettons aujourd'hui dans une forme un peu modifiée. »

Finalement, le nouvel article constitutionnel fut soumis au peuple sous une forme quelque peu amendée et adopté, lors de la votation populaire du 6 décembre 1925, par 410 988 voix contre 217 483, 15 cantons et 3 demi-cantons ayant voté pour et 4 cantons et 3 demi-cantons contre. Voici la teneur de cet article :

La Confédération instituera par voie législative l'assurance en cas de vieillesse et l'assurance des survivants; elle pourra introduire ultérieurement l'assurance en cas d'invalidité.

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

Les assurances seront réalisées avec le concours des cantons; il pourra être fait appel au concours de caisses d'assurance publiques ou privées.

Les deux premières branches d'assurance seront introduites simultanément.

Les contributions financières de la Confédération et des cantons n'excéderont pas, en tout, la moitié du montant total nécessaire à l'assurance.

Dès le 1^{er} janvier 1926, la Confédération affectera à l'assurance en cas de vieillesse et à l'assurance des survivants le produit total de l'imposition du tabac.

La part de la Confédération aux recettes nettes provenant de l'imposition des eaux-de-vie sera affectée à l'assurance en cas de vieillesse et à l'assurance des survivants.

Le même jour, le peuple adopta l'article 41 *ter*, lequel autorise la Confédération à prélever des impôts sur le tabac brut et manufacturé.

Quatre ans plus tard, le Conseil fédéral était en mesure, par son message du 29 août 1929, de soumettre le projet d'une loi

fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants. Ce projet fut adopté presque à l'unanimité, le 17 juin 1931, par les Chambres fédérales, acquérant ainsi force de loi.

La loi s'inspirait du principe de l'assurance obligatoire pour tout le monde. Elle obligeait toutes les personnes habitant le territoire de la Confédération à verser, dès l'âge de 19 ans et jusqu'à celui de 65 ans, une cotisation annuelle uniforme, fixée à 18 fr. pour les hommes et à 12 fr. pour les femmes. Les hommes mariés auraient donc eu à supporter une charge annuelle de 30 fr. En outre, il était prévu que chaque employeur devrait verser une cotisation de 15 fr. par an pour chacun de ses employés.

Les prestations de l'assurance étaient les suivantes:

- 1° Une rente de vieillesse à toute personne ayant atteint l'âge de 65 ans révolus.
- 2° Une rente de veuve pour chaque femme mariée ayant plus de 50 ans, mais moins de 65 ans, lors du décès de son conjoint.
- 3° Une allocation unique à la veuve qui, lors du décès du mari, n'a pas encore atteint l'âge de 50 ans révolus.
- 4° Une rente à tout orphelin de moins de 18 ans (de père, ou de père et de mère). Les enfants naturels dont la filiation paternelle résulte d'une reconnaissance ou d'un jugement déclaratif de paternité, ainsi que les enfants adoptés par le père, étaient assimilés aux enfants légitimes.

En plus des prestations de l'assurance proprement dites, la Confédération et les cantons devaient verser des allocations dites sociales à ceux des bénéficiaires d'une rente qui étaient dans le besoin.

La loi prévoyait une période de transition de 15 ans, durant laquelle on se serait efforcé, dans la mesure du possible, de créer un fonds d'assurance. Pendant cette période, les personnes pouvant suffire à leur existence par leurs propres moyens n'auraient eu droit à aucune prestation; il était en outre prévu d'accorder des subsides spéciaux aux personnes particulièrement nécessiteuses.

Au bout de la période transitoire de 15 ans, les prestations de l'assurance auraient pu atteindre, avec les suppléments accordés par la Confédération et les cantons aux assurés dans le besoin, les maximums ci-après:

Rente de vieillesse (pour personnes seules)	Fr. 600.—
Rente de veuve	» 450.—
Allocation unique:	
aux veuves de moins de 40 ans	» 1500.—
aux veuves de 40 à 49 ans	» 1650.— à 3000.—
Rente d'orphelin	» 150.—
Rente d'orphelin de père et de mère	» 300.—

Les obligations financières de la Confédération avaient été esti-

mées à 20 millions de francs pour la première année suivant l'entrée en vigueur de l'assurance et à 27,5 millions pour la dernière année de la période de transition de 15 ans. La période en question une fois révolue, cette somme aurait passé à 76,5 millions de francs. Compte tenu des suppléments de prestations, les dépenses de la Confédération auraient oscillé, pendant la période de transition, entre 33 et 46 millions de francs par année. Durant cette même période, les cantons auraient dû verser de 4 à 6 millions par an, puis après 18 millions. Par la suite, les dépenses de la Confédération et des cantons auraient fortement augmenté. En outre, les cantons ou les communes auraient dû prendre en charge les cotisations irrécouvrables.

Au total, les caisses de l'assurance auraient eu à leur disposition, chaque année, les ressources indiquées ci-après :

Cotisations des assurés	40 à 42 millions de francs
Contributions des employeurs	15 à 17 » » »
Intérêts des réserves à l'expiration de la période de transition	30 à 32 » » »
Contribution de la Confédération et des cantons après l'expiration de la période de transition	90 » » »
Total	175 à 181 millions de francs

L'application de l'assurance aurait été l'affaire des cantons.

Un referendum fut bientôt lancé contre cette loi. Le peuple fut appelé à se prononcer le 6 décembre 1931 et il repoussa la loi à une forte majorité.

Pour expliquer ce rejet, on invoqua surtout les causes suivantes : prestations trop faibles et cotisations trop élevées, perception d'une contribution des employeurs, incorporation dans l'assurance obligatoire de toutes les personnes déjà assurées suffisamment ailleurs (autrement dit, les institutions d'assurance existantes n'étaient pas prises en considération), prestations prévues uniquement en faveur des assurés dans la gêne, accumulation d'un fonds, etc. Enfin, on avait reproché à la loi, avec ses taux uniformes de cotisations et de prestations, de constituer une solution trop rigide et ne tenant pas assez compte du fait que les besoins varient souvent fortement d'une région à l'autre, ainsi que d'un groupe de salariés à l'autre.

Après ce résultat décevant, on ne parla plus guère de l'assurance-vieillesse et survivants, d'autant moins qu'une nouvelle crise économique éclata bientôt et que la situation politique dans le monde devint de plus en plus alarmante après l'apparition des régimes dictatoriaux, dont les visées bellicistes conduisirent finalement à la seconde conflagration mondiale. Malgré le péril mortel qui la menaçait et aussi peut-être à cause de cela, la Confédération n'hésita pas à mettre sur pied la plus grande œuvre sociale qu'elle ait jamais créée :

l'aide aux mobilisés au moyen de fonds provenant, d'une part, des employeurs et des salariés (chacun devant verser une contribution de 2% sur le salaire payé) et des pouvoirs publics, d'autre part, institution qui se révéla particulièrement bienfaisante pendant toute la guerre et qui ne contribua pas peu à renforcer l'union du peuple suisse. Sitôt après la création de cette belle œuvre sociale, dont notre pays peut s'enorgueillir à juste titre, on se demanda si elle ne pourrait pas être maintenue en permanence et mise au service de cette autre œuvre sociale dont l'institution apparaissait comme une nécessité impérieuse depuis longtemps: l'assurance-vieillesse et survivants. C'est à l'Union syndicale suisse que revient l'honneur d'avoir été la première organisation à proposer, en juillet 1940, que le régime des allocations pour pertes de salaires et de gain soit transformé, après la guerre, en assurance-vieillesse et survivants. Successivement, plusieurs autres organisations se rallièrent à cette proposition, surtout après la publication, en 1942, du fameux Plan Beveridge, lequel souleva dans le monde entier un grand écho, en Suisse tout particulièrement.

C'est ainsi qu'un comité genevois, créé le 3 septembre 1941, décida d'appuyer la revendication de l'Union syndicale. Ce comité lança un peu plus tard, par ses propres moyens, une demande d'initiative; mais il se rendit bientôt compte qu'il fallait étendre la campagne à l'ensemble du territoire de la Confédération, raison pour laquelle il convia tous les partis et les grandes associations professionnelles à appuyer ses efforts. Avec cette aide, il fut alors possible de faire aboutir la demande d'initiative — qui eût risqué autrement de demeurer en panne — et de la présenter le 25 juillet 1942, munie de quelque 180 000 signatures, au Conseil fédéral, le comité genevois ayant fait place dans l'intervalle à un comité suisse. Dès la fin de la cueillette des signatures, le comité suisse se mit à élaborer un nouveau projet, dont les lignes générales furent exposées sous le titre « L'assurance-vieillesse immédiate », dans une brochure qui fut largement diffusée et qui contenait un questionnaire auquel tous les citoyens étaient invités à répondre. Sur la base des réponses reçues, qui se chiffrèrent par milliers, le comité présenta au Conseil fédéral, le 23 mai 1944, un mémoire dans lequel il se prononçait à nouveau sur l'ensemble du problème et proposait *l'institution d'une assurance populaire obligatoire avec des rentes échelonnées d'après le montant des cotisations et la durée du versement de ces dernières*, comme cela avait été suggéré par les syndicats.

Les cantons, à leur tour, firent usage de leur droit d'initiative. Ce fut celui de Genève qui donna le branle, le 16 juillet 1941. Il fut suivi, le 14 novembre 1941, par Neuchâtel, puis, le 4 juin 1943, par Berne, et enfin, le 24 septembre de la même année, par le canton d'Argovie.

Au Palais fédéral, on se montra tout d'abord sinon hostile, du moins très réservé à l'égard de la revendication, toujours plus pressante et qui trouva son expression dans de nombreuses motions développées au Conseil national, relatives à l'institution d'une assurance-vieillesse et survivants. A fin 1943, toutefois, on constata un net revirement. Dans son discours du Nouvel-An, le nouveau président de la Confédération, M. Stampfli, déclara que la création de l'A. V. S. constituait la principale des tâches sociales, ce qui fut d'autant plus remarqué que le Département que l'orateur dirigeait était précisément celui qui devait s'occuper du problème. Peu après, soit le 8 février 1944, le Conseil fédéral publia un message dans lequel il se prononçait de façon très positive sur les deux initiatives présentées par les cantons de Berne et d'Argovie.

A partir de ce moment, les choses évoluèrent rapidement. En mai 1944 déjà, on désigna une commission d'experts, qui, à peine une année plus tard, tenait sa dernière séance et consignait le résultat de ses délibérations dans un rapport de plus de trois cents pages. Sur la base de ce rapport, le Conseil fédéral publia son message du 24 mai 1946, dans lequel il soumettait un projet de loi qui fut examiné minutieusement par le Conseil national au cours d'une session de décembre de la même année.

Avant que la commission d'experts ait achevé ses travaux, le chef du Département fédéral des finances et des douanes, M. Nobs, avait désigné une autre commission chargée d'établir une expertise au sujet du financement de l'assurance-vieillesse et survivants. Cette commission publia son rapport en date du 26 mars 1943. Se fondant sur ce document, le Conseil fédéral adressa à l'Assemblée fédérale un message, daté du 29 mai 1946, concernant le financement de l'A. V. S., document qui contenait un projet de loi sur cette matière et qui fut suivi, le 24 septembre 1946, par un message complémentaire. Le projet précité fut discuté au Conseil national pendant la session de septembre 1946 et au Conseil des Etats durant la session de septembre 1946 et au Conseil des Etats durant la session de décembre de la même année.

Lors du vote final, qui eut lieu en décembre 1946, les deux textes législatifs, qui avaient été préalablement fondus en un seul, furent adoptés de la manière suivante: au Conseil national par 170 oui contre 8 non et 8 abstentions, au Conseil des Etats par 34 oui contre 1 non et 2 abstentions.

Ceux qui votèrent contre le projet se recrutaient surtout parmi les représentants des cantons romands, à savoir les conseillers nationaux Gottret, Lachenal, Perréard, Pugin et Senarclens (tous de Genève), Baudat (Vaud) et Burrus (Jura bernois), puis, au Conseil des Etats, l'un des représentants du canton de Genève, M. Pictet. La plupart de ces parlementaires font partie du comité d'action qui a lancé un referendum dès la publication de la loi.

Ed. Weckerle.