

**Zeitschrift:** Revue syndicale suisse : organe de l'Union syndicale suisse  
**Herausgeber:** Union syndicale suisse  
**Band:** 32 (1940)  
**Heft:** 11

**Artikel:** Pour une assurance-vieillesse et survivants sur le plan fédéral  
**Autor:** [s.n.]  
**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-384247>

### **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. 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. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

### **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. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

### **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. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

**Download PDF:** 15.07.2025

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

Dans la confusion actuelle, il serait bon que l'on s'inspire partout des mêmes principes et que les fédérations contribuent de toute leur force à augmenter encore l'autorité de l'Union syndicale. Il y va de l'intérêt de toute la classe ouvrière suisse. Or personne ne contestera que l'intérêt des membres passe bien avant le prestige des hommes.

---

## Pour une assurance-vieillesse et survivants sur le plan fédéral.

Dans sa séance du 29 juin, la Commission syndicale suisse avait voté une résolution demandant « la réalisation prochaine d'une assurance-vieillesse suffisante, à greffer, dans la mesure du possible, sur l'appareil des caisses de compensation pour pertes de salaire ». Sur la base de cette résolution, le comité de l'Union syndicale suisse adressa, le 1<sup>er</sup> novembre, une *requête au Conseil fédéral* lui demandant d'entreprendre immédiatement les travaux préparatoires pour l'institution de cette assurance. Voici, in extenso, le texte de cette requête :

« Nous avons été heureusement épargnés par la guerre et nous devons en être reconnaissants à la Providence. Exprimons cette reconnaissance en contribuant tous, chacun suivant ses forces, à la création rapide de l'assurance sociale, qui est une grande œuvre d'altruisme, de solidarité entre compatriotes. »

C'est par ces mots que se termine le message du Conseil fédéral du 21 juin 1919 relatif à l'introduction du droit de légiférer en matière d'assurance-vieillesse, invalidité et survivants et à la couverture financière des assurances sociales par la Confédération. Depuis lors, il s'est écoulé plus de deux décennies. La grande œuvre d'entraide nationale en faveur des vieillards, des veuves et des orphelins est restée en panne, bien qu'en 1919 déjà le Conseil fédéral eût reconnu que « tous les partis politiques en demandent aujourd'hui la réalisation, il ne se manifeste d'opposition d'aucun côté et ce problème est considéré comme urgent par les plus larges milieux de la population ».

Nous ne voulons pas revenir d'une façon détaillée sur les raisons pour lesquelles la Confédération est restée en retard dans ce domaine et n'a pas encore comblé la grande lacune de sa législation. Car, si l'on voulait rappeler tout cela, il faudrait écrire toute la longue et malheureuse histoire de l'assurance-vieillesse et survivants et surtout celle des débats relatifs à son financement. Il nous suffira d'en rappeler les principales étapes.

C'est le 21 juin 1919 que parut le message du Conseil fédéral, soit sept ans après la première offensive parlementaire. Le plan gouvernemental fut ensuite entravé par des tergiversations de tous genres. Le financement fut mutilé, et lorsque, le 18 juin 1925,

l'article constitutionnel fut enfin adopté par les Chambres, l'assurance-invalidité avait été biffée du projet et remise à plus tard. Le projet constitutionnel fut adopté par le peuple, le 6 décembre 1925, à une majorité très nette, soit par 410,988 voix contre 217,483, et par 16 cantons et demi contre 5 et demi. Il fallut encore six ans pour que la loi d'application fût soumise au peuple. La votation eut lieu dans une période très défavorable, c'est-à-dire au moment où notre pays subissait les premiers assauts de la crise mondiale et où des milliers de nos concitoyens éprouvaient des craintes au sujet de leur gagne-pain. Ce fut bien la raison profonde pour laquelle le peuple suisse repoussa le projet, le 6 décembre 1931, par 513,512 voix contre 338,032.

Depuis cette époque, presque aucun effort ne fut tenté pour réaliser l'assurance-vieillesse, invalidité et survivants sur le plan fédéral, bien que l'urgence d'une aide efficace aux vieillards se soit fait sentir particulièrement pendant la crise. On essaya, par l'assistance, de soulager les misères les plus grandes. A partir de 1934, sur la base des programmes financiers de nécessité, la Confédération versa annuellement 8 millions de francs aux cantons ainsi qu'à la Fondation pour la vieillesse pour secourir les vieillards nécessiteux, les veuves et les orphelins. A partir de 1939, cette annuité a été portée, par décision populaire, à 18 millions. Sur cette somme, 4 millions sont prélevés pour l'aide aux chômeurs âgés; un million et demi de francs sont versés, pour répartition, à la Fondation pour la vieillesse et 1 million à Pro Juventute. Il reste à disposition des cantons 11 millions de francs pour secourir les vieillards nécessiteux, les veuves et les orphelins; une somme d'un million est destinée aux caisses d'assurance-vieillesse et survivants.

Mais l'expérience révèle toujours plus nettement que *cette aide est absolument insuffisante*. Certes, elle constitue pour un certain nombre de personnes âgées un modeste appoint leur permettant de ne pas tomber dans un dénuement complet. Mais des milliers de personnes qui se trouvent également dans une situation pécuniaire des plus précaires ne reçoivent rien parce que les moyens font défaut.

Il est vrai que l'on pourrait encore augmenter la subvention fédérale destinée à l'assistance aux vieillards et aux orphelins. Une initiative déposée en 1931, et qui n'a pas encore été liquidée, demandait que la subvention fût portée à 25 millions. Mais nous sommes persuadés que l'on ne parviendrait jamais, par ce moyen, à fournir une aide suffisante aux personnes tombées dans l'incapacité de travailler. Les moyens financiers que l'on pourrait trouver par ce moyen ne suffiraient jamais, même dans l'hypothèse la plus favorable. De plus, cette méthode se heurterait à des objections de principe qui méritent d'être retenues. Il n'est certainement pas souhaitable que l'assistance aux vieillards soit uniquement basée sur des prestations de l'Etat, sans le concours de ceux

qui travaillent. L'entr'aide conjuguée avec la collaboration de l'Etat est moralement préférable au seul secours de l'Etat. Il faut donc s'en tenir au principe de l'assurance et rejeter le principe de l'assistance, en tout cas comme solution permanente.

L'idée de la solidarité et, par elle, l'idée de l'assurance sociale, se renforcent indubitablement pendant les périodes de guerre durant lesquelles l'expérience journalière montre à quel point nous avons tous besoin les uns des autres. Nous sommes persuadés que le besoin d'une assurance-vieillesse et survivants suffisante et bien conçue se fera sentir toujours plus impérieusement et qu'après la guerre le peuple insistera pour qu'une solution soit apportée à ce problème. C'est pourquoi il est nécessaire d'entreprendre à temps les préparatifs qui s'imposent afin de pouvoir répondre à cet urgent besoin.

Mais la réalisation de l'aide aux vieillards par voie d'assurance revêt le caractère d'une impérieuse nécessité pour une autre raison encore. Pour aider les mobilisés et leurs familles, il a été créé une caisse de compensation pour perte de salaire, complétée plus tard par une *caisse de compensation pour perte de gain* pour les travailleurs indépendants; ces caisses de compensation sont alimentées par les versements des salariés, des employeurs et de l'Etat. Il nous paraît indiqué d'appliquer également ce système, qui a fait ses preuves, à l'assurance-vieillesse. Par rapport au projet rejeté en décembre 1931, il offrirait un grand avantage: les primes ne seraient plus du même montant pour chacun, mais adaptées au revenu de chaque cotisant en particulier, de sorte que personne ne paiera de primes au delà de ses moyens. Si les auteurs du projet de 1931 s'étaient inspirés de cette considération et avaient tenu compte des conditions économiques de chacun des cotisants, l'opposition eût été, en tout cas, beaucoup plus faible. Toutefois, nous proposons, aujourd'hui déjà, que pour les revenus les plus modestes, qui suffisent à peine à l'acquisition du strict nécessaire, la prime soit abandonnée. Nous avons demandé cet allègement également pour les caisses de compensation pour perte de gain, mais nous n'avons malheureusement pas obtenu gain de cause.

Il est vrai que les caisses de compensation créées en faveur des mobilisés n'incluent pas les personnes qui n'exercent aucune profession et qui, par conséquent, ne touchent pas de revenu du travail. Il s'agit notamment des femmes ne touchant aucun revenu professionnel, des invalides et des personnes qui, pour d'autres motifs, ne touchent pas de gain. Comme ces personnes doivent être également englobées dans l'assurance-vieillesse et survivants, il faudra exiger d'elles aussi des cotisations dont le montant serait fixe, ou bien calculé selon les conditions matérielles des assujettis; pour les femmes mariées, par exemple, la prime constituerait un complément à celle de l'époux. Par ce moyen, on ne contreviendrait pas au principe fondamental, absolument équitable, du système que nous préconisons.

Nous n'ignorons pas que certains milieux aimeraient utiliser à d'autres fins, après la guerre, les caisses de compensation actuellement en fonction. Nous estimons cependant que l'assurance-vieillesse et survivants doit avoir le pas sur tous les autres projets, car il s'agit là d'une nécessité qui est de loin la plus urgente, et aussi de l'œuvre qui exige les moyens financiers les plus considérables. Nous nous opposons à ce que le système des caisses de compensation soit mis à contribution pour toutes sortes de projets, car il y a des limites aux charges financières imposées aux salariés comme aux employeurs, et d'un éparpillement des forces ne sortirait rien de bon.

Le prélèvement de cotisations sur tous les salariés et sur tous les employeurs, proportionnellement au revenu du travail, se chiffre par des sommes considérables. Si l'on estime à 3750 millions la somme globale des salaires — estimation pour 1938 — un prélèvement de 4 pour cent (2 pour cent sur les salariés et 2 pour cent sur le volume des salaires versés par l'employeur, comme c'est le cas aujourd'hui pour les caisses de compensation en faveur des mobilisés) se traduit par une recette annuelle de 150 millions. A cela s'ajoutent les cotisations des travailleurs indépendants dont le revenu global peut être estimé à un milliard et demi au moins. Ces chiffres montrent qu'à elles seules les cotisations des salariés, des travailleurs indépendants et des employeurs atteignent, au minimum, 180 millions par an, somme qui équivaut au montant total (primes des cotisants et subventions de l'Etat) prévu par le projet de 1931 lorsque l'assurance eût développé tous ses effets. Ainsi, même en tenant compte des modifications qui interviennent dans la pyramide des âges, l'on pourrait, dans ces conditions, verser des rentes deux fois plus élevées, à la condition que l'Etat verse, comme le prévoyait le projet de 1931, des subventions équivalentes aux prestations de l'ensemble des cotisants, salariés et employeurs. Sur la base de ces constatations, il est possible de reprendre sans autre l'idée d'une *assurance populaire générale englobant toutes les couches de la population*.

Une question importante, qui se pose immédiatement, est de savoir si l'assurance doit être conçue selon le système de la répartition ou selon le système de la capitalisation. Chacune de ces méthodes a ses avantages et ses inconvénients. L'avantage essentiel du système de répartition réside dans la possibilité de verser immédiatement des prestations aux personnes âgées, bien que ces dernières n'eussent payé aucune prime. L'inconvénient capital réside dans le fait que les prestations d'assurance sont beaucoup plus réduites que si les primes étaient capitalisées jusqu'au moment où l'assuré peut faire valoir ses droits. Mais nous sommes d'avis qu'après la guerre il conviendra d'allouer immédiatement des prestations assez considérables à tous les nécessiteux âgés de plus de 65 ans. D'autre part, avec le temps, l'assurance devrait être perfectionnée de façon que la caisse puisse faire face à d'éventuelles modifications

de structure dans la pyramide des âges. A cet effet, il conviendrait de *combinaison le système de répartition avec le système de capitalisation*, c'est-à-dire consacrer une part importante des primes et des subventions de l'Etat à l'aide aux personnes âgées de plus de 65 ans, aux veuves et aux orphelins, et consacrer le surplus à la constitution d'un fonds de réserve d'assurance déjà existant.

Quant au niveau des rentes qui seraient versées aux veuves et aux orphelins, nous ne saurions apporter des précisions, car des estimations sérieuses ne peuvent être faites que sur la base de calculs actuariels des spécialistes. Nous pensons que les prestations de l'Etat serviront surtout à parfaire les rentes versées aux nécessiteux, comme le prévoyait aussi le projet de 1931, tandis que les cotisations des assurés et des employeurs constitueront la rente de base. Reste à savoir, à ce propos, si cette rente de base sera la même pour tous les bénéficiaires ou s'il conviendrait d'instituer, dans le cadre de certaines limites générales, des catégories suivant le niveau du revenu sur lequel les primes auront été payées, procédé auquel on recourt donc actuellement pour les caisses de compensation en faveur des mobilisés.

En ce qui concerne les questions d'organisation, la coopération des cantons, etc., nous ne voulons pas nous prononcer aujourd'hui puisque, à notre avis, il reste à décider tout d'abord du problème fondamental, à savoir l'application à l'assurance-vieillesse du système employé actuellement pour venir en aide aux mobilisés. En revanche, nous insistons aujourd'hui déjà sur le fait que les moyens financiers consacrés actuellement par la Confédération à l'aide aux vieillards et aux survivants sont loin de suffire à l'institution d'une assurance satisfaisante, et cela même si les intérêts du fonds d'assurance et la part de la Confédération au bénéfice net de l'impôt sur l'alcool alimentaient de nouveau l'assurance-vieillesse; car les prestations de l'Etat (Confédération et cantons) devraient, dans une certaine mesure, être équivalentes au volume des autres prestations. Il faudra donc que la Confédération consacre à l'assurance sociale des moyens plus considérables et qu'elle recourt éventuellement, à cet effet, à de nouvelles ressources financières.

Le fait que certains cantons ont introduit chez eux une assurance-vieillesse, ou sont en voie de l'introduire, ne gêne aucunement l'institution d'une assurance fédérale. Aucune de ces institutions cantonales d'assurance n'est en mesure d'offrir aux assurés des possibilités d'existence suffisantes. Leur rôle sera donc celui d'une *assurance complémentaire* à l'assurance fédérale.

Nous espérons que les travaux préparatoires nécessaires à la réalisation de cette grande œuvre d'entraide nationale, qui préoccupe nos autorités depuis plusieurs décennies, seront accélérés de façon que l'assurance puisse, *sitôt la guerre terminée, entrer immédiatement en vigueur*. Il est évident qu'en recourant à une solution de continuité, c'est-à-dire en poursuivant les prélèvements actuels mais en les affectant à l'assurance-vieillesse, la procédure

d'institution serait beaucoup plus simple que s'il se produirait une interruption et s'il fallait tout recommencer quelques années plus tard. Même si les travaux sont hâtés, il s'écoulera un certain temps jusqu'à ce que le projet soit au point et que le Parlement l'ait débattu. Pour cette période intermédiaire, nous estimons qu'il est nécessaire d'augmenter les subventions consacrées à l'assistance-vieillesse et survivants, ainsi que l'aide aux chômeurs âgés.

Nous nous permettons de récapituler notre point de vue comme suit:

1. L'Union syndicale suisse demande instamment aux autorités fédérales de reprendre sans retard les travaux préparatoires nécessaires à la création d'une assurance-vieillesse et survivants sur le plan fédéral.
2. L'Union syndicale suisse est d'avis que le système de financement actuellement en vigueur pour l'aide aux mobilisés doit être appliqué par analogie à l'assurance-vieillesse et survivants, et elle estime qu'il est possible de réaliser, de cette manière, une assurance obligatoire satisfaisante pour tous les milieux de la population.
3. L'examen de ce problème doit être accéléré de façon que le système actuellement en vigueur pour l'aide aux mobilisés puisse, sitôt sa mission terminée, être mis au service de l'assurance-vieillesse et survivants qui doit être créée.
4. Cette assurance doit fournir immédiatement des prestations appropriées à toutes les personnes âgées nécessiteuses. C'est pourquoi les recettes de l'assurance doivent être consacrées, pour une bonne part, aux dépenses courantes, le reste devant servir à parfaire ultérieurement l'assurance.
5. La Confédération doit mettre à disposition de l'assurance-vieillesse et survivants des ressources financières accrues, afin que les prestations de l'Etat correspondent dans leur ensemble au volume des prestations des assurés et des employeurs.
6. Jusqu'à l'entrée en vigueur de l'assurance, les prestations de la Confédération, et éventuellement des cantons, en faveur de l'assistance-vieillesse et survivants, ainsi qu'aux chômeurs âgés sans emploi durable, doivent être augmentées.