

Zeitschrift: Revue syndicale suisse : organe de l'Union syndicale suisse
Herausgeber: Union syndicale suisse
Band: 36 (1944)
Heft: 3

Artikel: L'assurance-vieillesse fédérale est en marche
Autor: Bratschi, Robert
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-384377>

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: 01.02.2025

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

Revue syndicale suisse

ORGANE MENSUEL DE L'UNION SYNDICALE SUISSE

36^{me} année

Mars 1944

N° 3

L'assurance-vieillesse fédérale est en marche.

Par *Robert Bratschi.*

I.

Bien que les études en vue de réaliser l'assurance fédérale vieillesse et survivants en soient encore au stade préparatoire, elles sont cependant assez avancées pour que nous puissions soumettre au lecteur le présent rapport intermédiaire; c'est celui que nous avons présenté à la Commission syndicale lors de sa dernière séance.

L'an dernier encore, les renseignements que l'on pouvait obtenir des personnalités compétentes du Palais fédéral ne laissaient pas d'être très défavorables. On semblait peu disposé à mettre rapidement les travaux en chantier. Au contraire, on estimait que les études décisives devaient être différées jusqu'après la guerre, afin que les autorités puissent se prononcer conformément à la situation d'alors.

En novembre 1943, l'Office fédéral des assurances sociales adressa aux cantons et aux associations économiques une circulaire relative à l'extension de l'aide à la vieillesse. Cette mesure est souhaitable en elle-même. Il est désirable, d'une part, que le cercle des personnes au bénéfice de l'aide soit étendu et, de l'autre, que les subsides accordés à cet effet soient augmentés pour tenir équitablement compte de la hausse du coût de la vie.

Néanmoins, cette circulaire traduisait une attitude si pessimiste quant aux possibilités de réaliser l'assurance-vieillesse, qu'une réaction était inévitable. Il est naturel qu'elle soit partie tout d'abord des milieux qui demandent depuis longtemps l'assurance-vieillesse. C'est ainsi que l'Union syndicale, l'Union fédérative et la Fédération des sociétés suisses d'employés, tout en accueillant avec satisfaction le développement projeté de l'aide à la vieillesse, se prononcèrent très énergiquement contre tout retard apporté à la réalisation de l'assurance-vieillesse et survivants.

La réserve excessive observée par les autorités compétentes était en contradiction avec le mouvement qui se manifestait de plus en plus nettement dans le peuple suisse, mouvement reflété d'ailleurs par les décisions prises par plusieurs parlements cantonaux. L'an dernier, les Grands Conseils de Berne et d'Argovie, suivant l'exemple de ceux de Neuchâtel et de Genève, usèrent de leur droit d'initiative pour demander à la Confédération d'introduire l'assurance-vieillesse. En décembre, ces quatre cantons, auxquels s'était joint Zurich, intervinrent en commun auprès du Conseil fédéral.

Tout en reconnaissant de manière toujours plus nette le besoin d'une assurance, les cantons se rendaient compte qu'une solution satisfaisante n'était possible que sur le plan fédéral.

En outre, l'opinion publique exprima par diverses manifestations sa volonté de voir l'assurance-vieillesse réalisée dans le délai le plus rapide. Dans une mesure croissante, la presse, à la presque unanimité, se fit le porte-parole des aspirations populaires.

A la fin de l'année, l'attitude du Palais fédéral, jusqu'alors négative, devint positive. Dans son allocution du Nouvel-An, le nouveau président de la Confédération déclara que l'assurance-vieillesse était désormais la plus importante des revendications sociales et que sa réalisation ne pouvait plus être différée. Peu de temps après, le même magistrat reconnut que cette institution répondait à une aspiration profonde du peuple suisse.

Ces déclarations revêtent d'autant plus d'importance que M. Stampfli préside les destinées du département chargé d'étudier le projet de loi sur l'assurance-vieillesse. On peut admettre que le problème a cessé d'être stationnaire.

Le 8 février parut le rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur les initiatives des cantons de Berne et d'Argovie concernant l'assurance-vieillesse. Ses conclusions ont la teneur suivante:

« Nous vous proposons de décider ce qui suit:

Il est donné suite à l'initiative du canton de Berne (du 4 juin 1943) et à celle du canton d'Argovie (du 24 septembre 1943). Le Conseil fédéral est chargé de présenter un projet d'assurance-vieillesse et survivants.»

Au début de mars, les commissions des deux Chambres se rallièrent à l'unanimité à la proposition du Conseil fédéral. Il ne fait aucun doute que le Parlement ratifiera cette décision.

Une petite commission d'experts sera chargée de préparer sans tarder un avant-projet de loi fédérale, lequel, après avoir été transmis aux cantons et aux associations économiques pour préavis, sera ensuite soumis à la décision des Chambres fédérales.

Contrairement aux initiatives des cantons de Berne et d'Argovie, qui se bornent à demander la réalisation de l'assurance, l'initiative populaire appuyée par les syndicats et par celles des cantons

de Genève et de Neuchâtel posent des revendications très nettes. Elles ne pourront donc pas être soumises aux Chambres avant que les questions qu'elles soulèvent aient été précisées lors des études préparatoires. Il s'agit en particulier de la méthode de financement et de la désignation de l'assureur. S'il apparaît possible de présenter dans le cadre des dispositions constitutionnelles en vigueur, un projet qui satisfasse les promoteurs de l'initiative populaire, il est vraisemblable que celle-ci sera retirée. Quant aux initiatives cantonales, elles ne sont pas soumises au peuple; les Chambres fédérales les assimilent aux motions.

L'assurance-vieillesse a été opposée à l'initiative catholique-conservatrice pour la protection de la famille.

Il va sans dire que les organisations syndicales sont partisans de la protection de la famille. Toute leur activité tend à ce but. Le meilleur moyen de protéger la famille consiste, à leur avis, à garantir l'emploi et des salaires suffisants, à régler de manière raisonnable la durée du travail, à mettre les salariés au bénéfice de vacances payées, à les assurer contre les conséquences économiques de la maladie et des accidents, à développer l'assurance-maternité et à créer une assurance-vieillesse, survivants et invalidité généralisée, ce qui n'est pas le moindre des buts à atteindre.

Telles sont les revendications des syndicats en faveur de la protection de la famille; il est évident que nous continuerons, parallèlement à d'autres «postulats» visant au même but, à les défendre énergiquement. Quoi qu'il en soit, nous aurions préféré que la protection de la famille n'ait pas fait l'objet d'une initiative spéciale et, qui plus est, d'une initiative marquée au coin d'un parti.

Si une entente entre les promoteurs de l'assurance-vieillesse et ceux de l'initiative pour la protection de la famille pouvait intervenir, nous en serions fort heureux. Laisser échouer les efforts des partisans de chacune de ces deux initiatives sous l'effet d'une opposition réciproque, ce serait tolérer une politique destructive. Mais pour que cette entente souhaitable puisse intervenir, il faut renoncer à insérer dans la Constitution fédérale un système de rémunération, lequel, dans les conditions actuelles, est dirigé en dernière analyse, de l'avis des syndicats, contre les travailleurs et, partant, contre la famille.

Il est probable que l'étude de l'initiative pour la protection de la famille sera poussée rapidement afin de permettre aux autorités de déterminer si quelques-uns de ses principes, et lesquels, peuvent retenus et réalisés en corrélation avec l'assurance-vieillesse.

II.

Mais quelles doivent être les modalités de l'assurance-vieillesse?

Le Comité d'initiative pour une assurance fédérale vieillesse et survivants, de même qu'une commission instituée par l'Union syndicale et le Parti socialiste suisse ont étudié cette question

de la manière la plus attentive. Ces deux organes ont demandé la collaboration d'experts.

L'automne dernier, avec le concours de M. le docteur Nabholz, le Comité d'initiative a édité la brochure bien connue: « L'assurance-vieillesse immédiate. » Elle donne une vue d'ensemble sur le problème. Quant à la commission constituée par le mouvement ouvrier, elle a mis au point, avec l'aide de M. le docteur Fuchs, directeur de l'Office d'assurance-vieillesse de Bâle-Ville, divers rapports à l'intention de l'Union syndicale et du Parti socialiste.

Après de longs pourparlers, qui se sont déroulés dans un esprit de collaboration, une entente est intervenue sur tous les principaux points. Le Comité d'initiative, auquel l'Union syndicale et le Parti socialiste appartiennent parallèlement à d'autres organisations politiques et économiques, soumettra prochainement ses propositions au Conseil fédéral, propositions conçues de telle manière que l'assurance puisse être réalisée dans les limites des dispositions constitutionnelles actuelles, ce qui permet une simplification considérable. Au lieu d'un nouvel article constitutionnel — qui devrait être soumis au vote populaire et réunir la majorité des électeurs et des cantons, pour être suivi ensuite d'une loi spéciale — seule une loi d'exécution est nécessaire. Les travaux peuvent être entrepris immédiatement, et la loi ne sera soumise au peuple que si le referendum est demandé. Dans ce cas, la majorité des électeurs suffit; celle des cantons n'est pas nécessaire.

Une institution sociale de l'importance de l'assurance fédérale vieillesse et survivants doit être *obligatoire*. Il convient cependant de se demander si l'obligation doit être étendue à la population tout entière (assurance généralisée) ou à certaines catégories seulement.

Jusqu'à maintenant, les études en cours prévoient de préférence une assurance généralisée. Aux termes de l'article constitutionnel en vigueur, qui constituera vraisemblablement la base de l'assurance, les contributions de la Confédération et des cantons peuvent atteindre la moitié du montant total nécessaire à l'assurance. Une institution à laquelle l'Etat participe dans une si forte mesure ne peut pas englober qu'une partie seulement de la population. Le peuple tout entier doit bénéficier de ses avantages; en d'autres termes, l'agriculture et les arts et métiers doivent être inclus dans l'assurance.

Mais cela ne signifie pas, cependant, que les prestations de l'assurance doivent être les mêmes pour tous. Au contraire, elle doit être assez souple pour tenir compte de la diversité des conditions de vie des différentes catégories de la population.

Le *financement* doit reposer sur une combinaison entre les primes des assurés et les contributions des pouvoirs publics.

Il apparaît toujours plus nettement qu'aucune solution satisfaisante n'est possible sans le recours aux caisses de compensation pour perte de salaire. Si leurs recettes étaient affectées dans leur

totalité ou presque à l'assurance, celle-ci disposerait chaque année de plus de 150 millions de francs, somme à laquelle s'ajouteraient certains versements de l'agriculture et des arts et métiers, mais qui ne seraient pas très élevés.

On peut donc évaluer les prestations maximums de la Confédération et des cantons. L'article constitutionnel en vigueur précise que « les contributions financières de la Confédération et des cantons n'excéderont pas, en tout, la moitié du montant total de l'assurance ». Lorsque celle-ci fonctionnera normalement, les versements minimums des pouvoirs publics dépasseraient donc 150 millions de francs. Pour le moment, la question des versements de l'Etat n'est pas encore réglée conformément aux dispositions constitutionnelles. La Confédération dispose actuellement du produit de l'imposition du tabac et de la part fédérale aux recettes provenant de l'imposition des eaux-de-vie. Il faut donc capter de nouvelles ressources financières. D'autre part, les cantons devront aviser aux moyens d'assurer leur participation.

Le problème du financement de l'assurance par les pouvoirs publics n'est donc pas encore résolu. On peut penser, toutefois, que cette solution ne se heurtera pas à d'insurmontables difficultés.

Les contributions des salariés assurés sont constituées essentiellement par leurs primes aux caisses de compensation pour perte de salaire. L'utilisation de ces ressources appelle diverses objections. On fait observer avec raison que ces moyens, en vertu de l'arrêté du Conseil fédéral du 7 octobre 1941, sont réservés à la création de possibilités de travail. Mais cette dernière est limitée à la période de transition qui suivra la guerre; bien qu'il soit possible qu'elle dure plus longtemps qu'on ne l'admet souvent, elle ne constituera cependant pas un état de choses permanent. L'arrêté du Conseil fédéral du 7 octobre 1941 et la revendication visant à affecter les moyens des caisses de compensation pour perte de salaire à l'assurance-vieillesse ne sont pas inconciliables. Il ne s'agit pas de consacrer simultanément les mêmes ressources à divers buts. Ces deux affectations ne seront pas parallèles, mais successives. Pendant la période de transition qui succédera à la guerre, il se peut que la création de possibilités de travail absorbe une partie des moyens disponibles. Mais la lutte contre le chômage ne sera pas toujours nécessaire, si bien que cette difficulté peut être surmontée.

Il reste encore à savoir si les partisans de l'initiative pour la protection de la famille entendent revendiquer les moyens des caisses de compensation pour perte de salaire. Cette question n'a pas encore été précisée. A notre avis, les mesures nouvelles que peut nécessiter la protection de la famille, dans la mesure où l'Etat en sera chargé, doivent être financées d'autre manière.

Le *montant des prestations de l'assurance* dépend naturellement des moyens à disposition. Il est évident que l'assurance-vieillesse fédérale ne pourra pas dépenser plus qu'elle n'encaisse.

Néanmoins, on peut dire dès maintenant que les assurés doivent avoir *un droit* aux prestations de l'assurance, lesquelles peuvent être toutefois liées à certaines conditions. Elles peuvent être graduées, mais le droit de l'assuré n'en reste pas moins maintenu. En aucun cas, les versements de l'assurance ne doivent avoir le caractère d'aumônes.

Pourtant, les prestations de l'assurance ne suffiront pas à mettre les ayants droit à l'abri de tout souci. Elles doivent être cependant suffisamment élevées. L'assurance-vieillesse et survivants doit constituer une base sûre pour les vieillards, les veuves et les orphelins. L'épargne et des assurances complémentaires restent nécessaires. Dans de nombreux cas, les versements de l'assurance fédérale permettront aux enfants de recueillir leurs parents, qui ne seront plus une charge comme aujourd'hui. L'assurance garantira le modeste revenu qui manque encore actuellement; elle permettra de résoudre ce problème de la manière la plus simple et la plus naturelle.

Etant donnée la diversité des conditions de vie en présence, la rente ne pourra pas être uniforme. Comment convient-il de la graduer?

Le projet « l'assurance-vieillesse immédiate » prévoit un échelonnement des rentes selon les régions: villes, régions rurales et semi-urbaines. Un examen ultérieur a démontré que cette suggestion ne peut être retenue. La nécessité de réaliser la solution la plus juste possible et d'écarter tous les arguments qui pourraient favoriser une demande de referendum exige un autre système de graduation. La commission instituée par l'Union syndicale et le Parti socialiste a proposé une différenciation selon le montant du salaire et la durée du versement des primes. Néanmoins, le principe de la solidarité sur lequel repose l'assurance généralisée ne doit pas être abandonné.

En conséquence, les versements de la Confédération et des cantons doivent être consacrés au paiement d'une rente de base qui sera la même pour tous les ayants droit. Les contributions des employeurs seront affectées à l'octroi d'une rente complémentaire uniforme à tous les salariés membres des caisses de compensation pour perte de salaire. Enfin, la prime des salariés restera réservée au paiement d'une rente supplémentaire, graduée selon le montant du salaire et la durée du versement des primes.

De cette manière, tout en prévoyant une modeste graduation, l'assurance sera en mesure d'accorder des rentes minimums raisonnables.

Mais il n'est pas possible de réaliser l'assurance sans prévoir une période de transition. Elle doit être organisée de telle sorte que les vieillards, les veuves et les orphelins que l'on enregistre actuellement bénéficient, eux aussi, d'une aide. Nous devons rechercher une solution permettant de verser une rente de 1500 francs environ par couple et une rente-vieillesse de 1000 francs; les

rentes servies aux orphelins et aux veuves seraient adaptées proportionnellement à ces taux. Nous ne savons pas encore dans quelle mesure ces suggestions sont réalisables. Quoi qu'il en soit, il n'est pas exclu de penser que ce pourra être le cas, tout au moins approximativement.

Lorsque la période transitoire aura pris fin, il va sans dire que les taux des rentes devront être augmentés, ce que la méthode de financement que nous venons d'esquisser permet sans autre.

En considérant le problème dans son ensemble, il faut prendre en considération le fait que les cantons et les communes ont la faculté d'instituer des assurances complémentaires. En particulier, il est indispensable que les efforts déployés en commun par les employeurs et les salariés en matière d'assurance soient poursuivis énergiquement. La réalisation de l'assurance fédérale ne doit pas les interrompre; au contraire, elle doit leur donner une nouvelle impulsion.

L'assurance doit-elle reposer sur le système de la capitalisation ou sur celui de la répartition? Il ne semble pas que cette question soulèvera de grosses difficultés. Dans le premier de ces systèmes, on calcule les dépenses probables par assuré et l'on fixe les primes en proportion; elles sont affectées à l'accumulation d'un fonds servant ultérieurement au paiement des primes. Dans le second système, les dépenses — comme celles de l'Etat — sont couvertes au fur et à mesure par les recettes.

Pour l'assurance fédérale vieillesse et survivants, il semble que l'on recourra à une combinaison des deux systèmes, ce qui permettra, comme nous l'avons montré plus haut, de différencier — tout au moins dans une mesure minimum — les rentes selon le montant du revenu et la durée du versement des primes.

Quant à l'organisation de l'assurance, elle doit être aussi simple que possible. Le fonds central de compensation peut servir d'organisme central, c'est-à-dire jouer le rôle d'assureur. L'assurance fédérale vieillesse et survivants sera, elle aussi, une sorte de clearing, c'est-à-dire de centrale de compensation.

Si les primes sont prélevées essentiellement selon le système des caisses de compensation pour perte de salaire, nous serons en présence d'un organisme extrêmement simple. La perception sera opérée à la source par l'employeur, le paiement des rentes sera confié aux communes, qui disposent de toutes les informations nécessaires quant aux droits des bénéficiaires.

Mentionnons encore qu'une réglementation spéciale doit être envisagée pour les membres des caisses de pensions et institutions de prévoyance publique et privées existant actuellement ou à créer. Ces caisses doivent jouer le rôle d'assureurs dans le cadre de l'assurance fédérale en ce sens qu'elles perçoivent les primes et paient les rentes. Il n'en résultera pas de travail supplémentaire, étant donné qu'elles remplissent déjà ces fonctions. Les décomptes avec le fonds central de compensation constituent la seule inno-

vation. Il est tout à fait évident que les membres de ces institutions doivent bénéficier des prestations assurées par les versements de la Confédération et des cantons. La position financière et morale de ces caisses sera donc renforcée par l'entrée en vigueur de l'assurance fédérale. Actuellement, ces caisses assurent de manière plus ou moins suffisante quelque 300,000 personnes. Nous pouvons donc penser que la généralisation de l'assurance aura pour effet d'accroître rapidement leur nombre. Quant à l'autonomie de ces caisses, elle ne sera touchée en rien par la réalisation de l'assurance fédérale.

*

Les commentaires qui précèdent donnent donc une idée de l'état actuel des travaux et des solutions envisagées. Nous reconnaissons, cependant, que ce but peut être atteint d'autre manière.

Bien que rien ne soit encore définitif, nous pouvons dire que le problème prend progressivement forme. La première promesse de réaliser l'assurance-vieillesse a été donnée à l'issue de la dernière guerre mondiale; mais aujourd'hui nous pouvons dire que le moment de la réalisation approche.

Certes, il y a bien des oppositions à surmonter et bien du travail à accomplir; l'effort des organisations syndicales ne doit donc pas se relâcher jusqu'au moment où cette institution sociale sera enfin réalisée.

Les syndicats ont été les premiers à demander l'assurance-vieillesse, ils ont été les premiers à demander qu'elle repose sur le système des caisses de compensation; ils ont donc le droit d'être entendus lors des pourparlers décisifs qui précéderont la promulgation de la loi fédérale.

L'économie suisse en 1943.

Par *Max Weber*.

Parmi les événements politiques et militaires qui ont influencé l'évolution économique au cours de l'année écoulée, mentionnons la conquête de l'Afrique du Nord et de l'Italie du Sud par les Alliés, la débâcle italienne, la reconquête du bassin du Donetz et d'une partie de l'Ukraine par les Russes. Pendant le dernier trimestre de 1943, la guerre a été menée plus âprement encore.

La situation économique à l'étranger

a continué d'obéir au mot d'ordre: renforcement jusqu'à la limite maximum de la production de guerre. Cette limite est désormais atteinte dans la plupart des pays; il semble même que l'on constate ici et là une certaine régression. Quant à l'Allemagne, elle n'est