

Le débat du Conseil national lors de la création de l'AVS

Autor(en): **Hort, Martin**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Revue économique et sociale : bulletin de la Société d'Etudes Economiques et Sociales**

Band (Jahr): **47 (1989)**

Heft 4

PDF erstellt am: **12.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-139861>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Le débat du Conseil national lors de la création de l'AVS

Michel Hort
*Professeur, Ecole des HEC
Université de Lausanne*

Se pencher sur le débat qui eut lieu au Conseil national lorsque, au sortir de la Seconde guerre mondiale, le Conseil fédéral lui soumit le projet de loi créant l'AVS, c'est s'intéresser sans aucun doute à un moment crucial de l'histoire de la Confédération. La création de l'AVS est, en effet, l'étape la plus importante sur le chemin qui a mené notre pays vers l'état social moderne que nous connaissons aujourd'hui. Ainsi nous sommes-nous intéressés à connaître le contexte des faits, des idées et des opinions qui a formé ce que l'on peut considérer comme la toile de fond du débat et qui a certainement influencé aussi bien son déroulement que son aboutissement.

La session extraordinaire du Conseil national, qui s'ouvre le 19 août 1946 et qui a comme unique objet à son ordre du jour le projet de loi sur l'AVS, est placée sous la présidence de Robert Grimm¹. Sa présence dans le fauteuil du président est en elle-même riche en signification. L'ancien révolutionnaire du «Soviet d'Olten» de 1918 est maintenant au pinacle de l'establishment helvétique! Comment expliquer pareille métamorphose si ce n'est par le fait que la leçon de 1914-18 et du mécontentement qui agita le peuple à cette époque a été retenue? Les erreurs commises vingt-cinq ans plus tôt n'ont pas été répétées et les autorités peuvent contempler, dans cette première année de l'après-guerre 1939-45, l'image d'une Suisse unie où règne un véritable consensus social. L'AVS apparaît ainsi à beaucoup comme un élément de concrétisation de ce consensus social.

Ceci dit, il est visible quand même qu'un doute hante l'esprit des parlementaires. Ce doute, c'est le spectre du référendum de 1931 qui marqua, quinze ans plus tôt, l'échec de la loi Schulthess, c'est-à-dire l'échec de la première tentative d'instaurer une AVS en Suisse. Ce premier projet devait passer sans encombre le cap de l'approbation par les Chambres fédérales. Mais le référendum ayant été demandé, le peuple le refusa sèchement le 6 décembre 1931: 510'695 non contre 338'838 oui. Ainsi n'est-on pas sans se demander si, cette fois aussi, tout le travail parlementaire ne restera pas vain.

Après le cuisant échec de 1931, l'affaire avait dormi pendant les années trente. La crise économique et ses séquelles ne créaient évidemment pas le climat favorable qui aurait permis une rapide remise en chantier du projet.

¹En fait Robert Grimm ne put mener le débat à son terme. Son fils, lieutenant d'aviation, ayant trouvé la mort aux commandes de son appareil écrasé au sol, il dut se faire remplacer en fin de session par son vice-président Wey.

En 1938 cependant, le Conseiller fédéral Hermann Obrecht, qui n'avait pas perdu de vue la question, relançait la machine administrative en faisant nommer à la direction de l'Office fédéral des assurances sociales Arnold Saxer, un parlementaire saint-gallois qu'il savait acquis à l'idée de l'AVS. Celui-ci en effet avait, le 7 février 1938, déposé une motion (la première du genre depuis 1931) invitant le Conseil fédéral à reprendre les travaux préparatoires de l'AVS.

Puis, pendant les années de guerre, deux initiatives cantonales, l'une partie de Genève, l'autre de Neuchâtel, et qui furent bientôt rejointes par une initiative populaire, avaient contribué à faire avancer les choses si bien que le Conseil fédéral avait nommé, en 1944, une commission d'experts chargée de ce dossier. Cette commission avait déposé ses conclusions à peine une année plus tard.

Le Conseil fédéral avait repris dans son projet les idées et les conclusions des experts presque sans les modifier. Ce fait lui sera d'ailleurs reproché. Certains parlementaires ont estimé qu'on leur avait ainsi présenté un projet tout fait, difficile à amender, et que cela réduisait d'autant leur marge d'intervention. La référence à l'«avis des experts» s'avérera, de fait, pour eux difficilement réfutable, notamment en raison de la technicité de la loi.

Au fond, tout en redoutant la répétition du référendum négatif de 1931, les parlementaires, dans leur immense majorité, estimaient qu'il appartenait aux deux Chambres fédérales d'aller de l'avant.

D'ailleurs, pendant la mobilisation de 1939–45, les Caisses de compensation avaient été créées dans le cadre du Régime des Allocations pour perte de gain allouées aux militaires (APG). La preuve avait été faite ainsi qu'un grand système de solidarité nationale était possible en Suisse. Le régime des APG était devenu immensément populaire. Il avait fait évoluer les esprits et fait tomber bien des préventions. En outre, les mieux informés des parlementaires n'étaient pas sans connaître ce qui se passait à l'étranger, le plan Beveridge en Angleterre et le plan Laroque en France, et avoir médité les idées qui les soutendaient.

Ainsi les opposants au projet ne faisaient-ils pas porter vraiment leurs critiques sur le principe même de l'AVS, mais bien plutôt sur la manière de réaliser l'assurance.

Une des idées qui alimentaient l'opposition était la crainte très répandue que la paix retrouvée ne ramène une crise économique. Sans doute, les parlementaires auraient-ils été fort surpris — et plus encore sceptiques — si on leur avait annoncé qu'ils vivaient, en 1946, la première année des «trente glorieuses» qui ne devaient s'achever que beaucoup plus tard par le choc pétrolier.

En fait, face à la quasi-certitude de voir resurgir une crise économique du type de celle de 1929, deux attitudes diamétralement opposées se faisaient jour. Pour les uns, l'AVS projetée allait être une machine trop coûteuse, ruineuse non seulement pour les pouvoirs publics qui devaient lui verser des subsides, mais aussi pour les assurés et pour les employeurs qui auraient à l'alimenter de leurs cotisations. Au contraire, pour d'autres, influencés peut-être inconsciemment par les idées de Keynes et de Beveridge, le système à mettre en place avait le mérite, par le transfert de pouvoir d'achat qu'il opérerait des classes les plus riches aux classes les plus pauvres de la population, d'enrayer le retour d'une crise ou, tout au moins, d'en atténuer les effets si elle se produisait.

La référence aux Caisses de compensation et la crainte d'une détérioration, jugée presque inévitable, de la conjoncture économique seront toujours très présentes dans le débat du Conseil national.

Porte-parole du gouvernement, le Conseiller fédéral Walter Stampfli, chef du Département de l'économie, ne manque pas d'aborder ces deux thèmes dans son discours de présentation du projet de loi.

Faisant allusion aux Caisses de compensation, il déclare:

«Durant la guerre, les Caisses de compensation pour perte de salaire et de gain ont si bien fait la preuve de leurs aptitudes administratives qu'une initiative populaire demande qu'elles soient chargées de mettre en oeuvre l'assurance vieillesse et survivants».

A un autre moment, il revient aux Caisses de compensation:

«Pour pouvoir répondre aux requêtes impérieuses tendant à réaliser sans délai l'assurance vieillesse, il n'y avait pas d'autre solution que de s'appuyer sur une organisation existante. On la trouve précisément dans le régime des Caisses de compensation instituées par les cantons et les associations».

En outre, une AVS basée sur les Caisses de compensation lui paraît de loin préférable à la création d'un établissement fédéral centralisé au sujet duquel il exprime des doutes:

«L'aversion manifestée contre de nouvelles institutions fédérales n'a aucunement diminué pendant les années de guerre. La création d'un établissement fédéral ayant le monopole exclusif de l'assurance vieillesse et survivants ne saurait dès lors être envisagée. Il était indiqué en revanche de confier aux caisses de compensation pour perte de salaire et de gain l'exécution de l'assurance vieillesse et survivants».

Plus loin, il enchaîne:

«Le reproche que le système choisi aboutisse à une étatisation de l'assurance apparaît incompréhensible. La répartition des tâches entre septante Caisses de compensation privées environ et vingt-cinq Caisses de compensation cantonales apporte une telle décentralisation que le danger d'étatisme et de bureaucratie est vraiment imaginaire».

Parlant de la conjoncture économique et de ses effets sur les recettes de l'institution, le Conseiller fédéral Stampfli prêche la prudence:

«En ce qui concerne l'estimation des recettes probables provenant des assurés et des employeurs, nous ne saurions nous laisser guider par des vues trop optimistes. Malgré toutes les mesures politiques que prendra l'autorité pour prévenir les effets des conjonctures économiques, nous aurons à compter, dans l'avenir, avec des fluctuations et des variations correspondant au revenu national. Il est dès lors d'une élémentaire prudence de ne pas porter, dès le début, les recettes très considérables au compte actif du bilan initial, mais de les garder à disposition comme des sûretés indispensables destinées à parer à un accroissement imprévisible des risques».

Dans ce contexte, l'opposition se cristallisera surtout autour de ce qu'on a appelé «le contre-projet genevois». Mais le Conseiller national Guinand, qui s'en fit le porte-parole, ne connaîtra aucun succès avec ses propositions.

Dans son exposé, Guinand reprocha d'abord au Conseil fédéral d'avoir accepté sans examen sérieux les propositions des experts considérées comme paroles d'Évangile. Ensuite il se dit partisan de rentes uniformes, c'est-à-dire toujours du même montant, quelles qu'aient été les cotisations payées par les ayants-droit du temps de leur activité. En outre, l'arrêt effectif de l'activité lucrative devrait être, à ses yeux, une condition sine qua non pour l'octroi des rentes qui ne sauraient être versées simplement parce que l'âge légal a été atteint. Il fixe ces rentes à Fr. 1'500.-- pour les personnes seules et à Fr. 2'000.-- pour les couples (il s'agit de montants annuels). Le projet officiel échelonnait les rentes simples entre Fr. 480.-- et Fr. 1'500.-- et les rentes pour couple entre Fr. 780.-- et Fr. 2'400.--. Enfin, le taux des cotisations devrait être fixé en fonction de l'état des finances de l'assurance; il devrait ainsi pouvoir varier d'une année à l'autre.

C'est le Vaudois Eugène Hirzel, rapporteur francophone de la Commission du Conseil national, qui apporta la contradiction à son correligionnaire genevois (tous deux appartenaient au Parti radical).

L'idée, dit-il, visant à interdire tout travail professionnel aux bénéficiaires d'une rente implique nécessairement le versement de prestations garantissant un minimum vital alors que les niveaux de rente avancés par le contre-projet genevois en sont loin. En outre, un appareil policier énorme serait nécessaire pour pourchasser le travail au noir des bénéficiaires de rentes. Mais il y a plus grave: est contre-indiquée en effet, dans un tel contexte, l'idée de faire fluctuer le taux des cotisations d'une année à l'autre. En cas de chômage, les personnes âgées qui devraient cesser le travail recevraient des rentes; celles-ci augmenteraient les charges de l'assurance et, par suite, le taux de cotisation se gonflerait inopportunément au moment où l'économie décline.

Ces arguments vinrent à bout du contre-projet genevois qui ne fut soutenu que par une poignée de conseillers nationaux.

D'autres propositions, de portées diverses, furent alors formulées ... sans grand résultat non plus. Citons seulement l'abaissement de l'âge donnant le droit aux femmes de toucher la rente de vieillesse. La loi originelle le fixait à 65 ans, à égalité avec les hommes. Proposé, l'âge de 62 ans fut repoussé par 75 voix contre 54 et celui de 63 ans, par 74 voix contre 59. On sait que ces propositions furent reprises ultérieurement: l'âge de 63 ans fut introduit en 1957, lors de la quatrième révision de l'AVS, et celui de 62 ans en 1964 (6ème révision). Aujourd'hui, cette différence d'âge fait problème, car elle est contraire au principe de l'égalité des droits entre hommes et femmes. Cette question est donc revenue au coeur de l'actualité.

En fin de compte, le Conseil national ne modifia pas fondamentalement le projet de loi du Conseil fédéral. Mais que pensait de l'AVS l'opinion publique à la même époque?

Au début de septembre 1946, la Revue de Lausanne² avait interrogé cinquante personnes prises au hasard dans les rues de Lausanne. C'était, en somme, un sondage d'opinion avant la lettre. A l'époque, les techniques d'enquêtes de ce genre n'avaient guère cours en Suisse. Le résultat obtenu par les enquêteurs a montré que la moitié des personnes interrogées n'avaient pas d'opinion: six ont répondu qu'elles ne faisaient pas de politique, onze

²Ce quotidien deviendra plus tard La Nouvelle Revue de Lausanne.

que l'AVS ne les intéressait pas et huit qu'elles n'avaient pas d'avis particulier sur le sujet. Parmi les vingt-cinq autres personnes interrogées, on trouve treize prises de position favorables à l'AVS et douze opinions défavorables. Il ne faut certes pas exagérer la signification de cette petite enquête. Force est cependant de noter qu'elle ne traduit pas un enthousiasme débordant.

Une fois clos le débat du Conseil national, le projet de loi fut soumis au Conseil des Etats. Celui-ci n'y apporta pas non plus de modifications substantielles si bien que l'accord entre les deux Chambres put se faire rapidement. L'approbation définitive eut lieu ainsi le 20 décembre 1946.

Comme en 1931, le référendum fut demandé. Le peuple se prononça le 6 juillet 1947. Cette fois, la majorité fut acceptante: 862'036 oui contre 215'496 non. L'AVS put ainsi fonctionner effectivement dès le 1er janvier 1948. Elle fut complétée, dès 1960, par l'assurance-invalidité (AI). En outre, neuf revisions ont beaucoup transformé le visage de la modeste AVS initiale. Actuellement, une dixième revision est en cours d'étude.

Le milieu des assurances sur la vie avait redouté que l'AVS ne constitue pour lui une concurrence importante et qu'elle n'amène une diminution de ses affaires. C'est le contraire qui se produisit. Beaucoup de personnes tinrent en effet à compléter, par des assurances privées, les rentes — comme on l'a vu fort modestes à l'origine — que l'AVS leur octroyait. Egaleme nt, nombreuses furent les entreprises qui prirent, dans le même esprit, des mesures de prévoyance en faveur de leurs salariés. Ainsi naquit, peu à peu, la doctrine dite des «trois piliers» qui a cours aujourd'hui³ et qui associe l'assurance publique (le premier pilier c'est-à-dire l'AVS et l'AI) à la prévoyance professionnelle (le deuxième pilier) et à la prévoyance individuelle (le troisième pilier). On doit noter que cette doctrine était complètement absente, en 1946, lors du débat parlementaire et que personne, semble-t-il, n'avait prévu qu'elle émergerait dans les années suivantes.

³Cette doctrine a reçu sa consécration par l'approbation par le peuple et les cantons de l'art. 34 quater de la Constitution fédérale (décembre 1972).