

Comment aider les vieillards nécessiteux ?

Le débat vaudois vers 1900

1. Présentation du document

Au début du 20^e siècle, la question de comment venir en aide aux vieillards nécessiteux est à l'ordre du jour dans de nombreux pays européens ainsi qu'en Suisse. Ces extraits du Bulletin du Grand Conseil [parlement] vaudois permettent d'étudier les débats politiques qui ont eu lieu au sujet de la mise en place d'une «caisse cantonale des retraites populaires» entre 1901 et 1904, soit près d'un demi siècle avant la mise en place de l'Assurance vieillesse et survivants (AVS) au niveau fédéral en 1947.

Les trois extraits ci-dessous sont tiré du *Bulletin des séances du Grand Conseil du Canton de Vaud* [BGCVD]. Extrait A : BGCVD session de printemps 1901, pp. 60-61 ; Extrait B : annexes du BGCVD, session de printemps 1904, 27p. ; Extrait C:: BGCVD 1904, session de printemps, pp. 490-500.

Les noms, termes et phrases soulignées sont précisés dans les Notes situées à la fin des trois extraits

Les [...] indiquent les phrases et/ou parties du texte raccourcies

Extrait A. Assurance en cas de vieillesse. Développement de la motion du Dr. Dind et consorts, Grand Conseil, 8 mai 1901

5 Notre motion est ainsi conçue : 1^o Mettre à l'étude la question d'une caisse cantonale d'assurance en cas de vieillesse. 2^o Examiner si l'institution de cette caisse pourrait coïncider avec le centième anniversaire du 14 avril 1803.

10 [...] Cela prouve que la société bourgeoise n'est pas sans entrailles et qu'elle montre un peu de cœur n'est ce pas? Animés de ce même sentiment, nous demandons aujourd'hui au Conseil d'Etat de mettre à l'étude la question de l'assurance pour la vieillesse, c'est à dire de venir au secours de ceux qui, ayant traversé la vie avec plus ou moins de bonheur, et peut-être suivi l'exemple de l'insouciant cigale plutôt que celui de la fourmi diligente sont incapables de subvenir à leurs besoins, malgré tout leur bon vouloir. Ceux là, nous les voyons dans la vie journalière, dans les hôpitaux, où [...] l'Etat est obligé de les garder, non pas parce que leur convalescence sera longue mais parce que, sortant de l'hôpital, ils ne savent où aller.

15 Vu l'échec des chambres fédérales quand elles ont voulu faire admettre par le peuple les lois d'assurance qu'elles avaient laborieusement préparées, vu le désir – et le devoir – que nous avons de réaliser au cantonal tout ce que nous pouvons faire dans l'intérêt des enfants de la patrie vaudoise et l'exercice de leur souveraineté, nous demandons au Conseil d'Etat et au Grand Conseil de bien vouloir approuver notre demande, de se livrer à l'étude de la création d'une caisse de retraite pour la vieillesse. Nous savons que

20 le pays est dans une série d'années maigres, mais il pourra être donné utilement suite à notre démarche
toute spontanée et sans arrière pensée, soit en faisant appel aux deniers cantonaux, soit aux diverses
autorités, société philanthropiques, soit aux individus. [...] Tous, socialistes, conservateurs, radicaux,
seront heureux d'applaudir quand [le Conseil d'Etat] fera un pas, si modeste soit-il, dans cette voie. Et
cela faisant, nous aurons réalisé une tâche et consolidé l'état social auquel nous tenons.

25 **Extrait B : Rapport de la Commission du Grand Conseil [après une étude réalisée par le député
Max de Cérenville], début 1904**

I. [Ce rapport] arrive à la conclusion qu'il y a lieu : 1. de renoncer à la création d'une caisse d'assurance
générale et obligatoire en cas de vieillesse ; 2. de charger l'autorité exécutive d'étudier la question d'une
assurance *facultative* en cas de vieillesse, *subventionnée* par l'Etat et *garantie* par lui.

30 II. [...] C'est un fait constant, croyons nous, qu'actuellement un grand nombre de travailleurs de la ville et
de la campagne arrivent au seuil de leur vieillesse sans avoir leur existence assurée. [...] Nous croyons
que l'Etat de Vaud ne peut pas fermer les yeux sur un problème qui a reçu sa solution dans plusieurs
pays civilisés. [...] Le palliatif humiliant et souvent démoralisant ne suffit plus. [...] Si la solution du
problème par voie obligatoire n'est pas praticable chez nous, essayons la voie facultative. [...]

35 VI. [II] n'y a guère que l'Etat, les compagnies et les industries très puissantes qui assurent ou puissent
assurer les charges, totales ou partielles, de l'assurance vieillesse de leur personnel d'employés et
d'ouvriers. [...] Il y a lieu d'ailleurs de faire une distinction essentielle entre la plupart des pensions de
retraite que nous venons de signaler et l'assurance facultative subventionnée par l'Etat. Dans presque
toutes ces retraites, l'assurance facultative peut être considérée comme une sorte de salaire payé par
40 l'employeur à l'employé. Le sentiment d'humanité ne sera pas étranger à la cotisation du patron [...] dans
l'assurance facultative généralisée, la subvention de l'Etat a un autre caractère. Elle est surtout un
encouragement donné à la prévoyance, à l'esprit d'épargne, à certaines énergies qui contribuent à la
diminution du paupérisme, à la prospérité, à la santé de l'Etat.

**Extrait C. Discussion des conclusions de la Commission, débat au Grand Conseil, séance du 26
août 1904**

45 **M. Thélin** : [La commission] vous propose de renoncer à l'assurance générale obligatoire et en outre de
continuer l'étude de cette question en chargeant le Conseil d'Etat d'élaborer le projet de loi sur l'assurance
facultative . [...]

50 **M. Tarin** : Vous permettrez à un chaud partisan de la pension de retraite de venir recommander cette
œuvre humanitaire [...] qui ne pourra que faire honneur à notre canton. Mais, Messieurs, je ne puis me
rallier aux conclusions du Conseil d'Etat et de la commission, qui consisteraient dans une assurance
facultative [...]. L'assurance facultative nous apparaît comme une ombre ne nous laissant apercevoir
qu'une minime partie des bienfaits que nous pouvons espérer de l'assurance obligatoire. En effet, qui

s'assurera? Ceux qui en ont réellement besoin, cela est douteux; insouciant d'un côté, et de l'autre, la misère. [...]

55 **M. de Cérenville** : [...] Vous savez tous que la question des pensions de retraite peut être résolue de deux façons différentes, soit par l'obligation, soit par le système de liberté. L'obligation est la solution idéale, elle aboutira à l'assurance de tous les vieillards. [...] Pourtant, nous ne pensons pas que le peuple vaudois soit mûr pour recevoir celle-ci (l'assurance obligatoire); nous en avons pour preuve l'échec du projet Forrer. Nous avons le sentiment que le peuple vaudois ne ferait qu'une bouchée d'un projet

60 d'assurance obligatoire. Nous serions alors Gros Jean comme devant, [...]. Mieux vaudrait donc commencer par l'assurance facultative, qui populariserait l'assurance [...]. Les uns préfèrent l'assurance facultative à l'assurance obligatoire parce qu'ils sont hostiles à l'intervention de l'état sous une forme si accentuée; les autres, comme nos collègues d'extrême gauche, voient, dans l'assurance facultative une première étape qui les conduira à l'assurance obligatoire. [...] Ce que le Conseil d'Etat peut faire

65 maintenant c'est un projet de loi sur l'assurance facultative, le seul moyen pratique. [...]

M. Bonjour (Rapporteur de la commission) : Personnellement, j'ai été et je demeure partisan des assurances obligatoires et générales, mais je me rallie à l'assurance facultative parce que après l'échec du projet Forrer on ne peut guère faire autrement [...] Ce ne sont pas d'ailleurs les conséquences pécuniaires seules qui s'opposent à l'introduction de l'assurance obligatoire en cas de vieillesse. Si l'on

70 songe aux fréquentes mutations du personnel ouvrier de canton à canton, on se demande ce qu'il adviendrait des droits des assurés quand ceux-ci passeraient d'un canton où l'assurance obligatoire existe à un autre où elle n'existerait pas? Avec une institution facultative l'assuré conserve toujours un droit à la retraite équivalent au montant des versements déjà faits en son nom. Quand on considère le problème à ce point de vue, on incline à croire qu'il sera difficile à résoudre ailleurs que sur le terrain

75 fédéral.

Notes

(l. 1) **Emile Dind** : médecin et député radical au Grand Conseil entre 1901 et 1921.

(l. 4-5) **14 avril 1803** : A la suite de l'Acte de Médiation, le Canton de Vaud entre dans la Confédération.

(l. 13) **échec des chambres fédérales** : le 20 mai 1900, le peuple suisse refuse la première loi fédérale sur l'assurance maladie et accidents (dite «Lex Forrer»).

(l. 25) **Max de Cérenville** : juriste et député libéral au Grand Conseil. Succède en 1912 à son père à la tête des assurances «La Suisse» où il entre comme sous-directeur en 1903 déjà.

(l. 45) **Adrien Thélin** : député et ancien Président du Grand Conseil (radical), Conseiller national.

(l. 48) **Jules Tarin** : député socialiste au Grand Conseil.

(l. 59) **projet Forrer** : cf. ci-dessus, note «échec des chambres fédérales»

(l. 66) **Félix Bonjour** : journaliste et député radical au Grand Conseil. Conseiller national de 1908 à 1917.

2. Commentaire du document:

Matthieu Leimgruber

chargé de cours et chercheur à l'Université de Genève, Département d'histoire économique.

Contexte historique: «situer le document dans le temps»

Ces trois extraits issus des débats du Grand Conseil vaudois permettent d'analyser l'émergence du débat politique sur les retraites, question sociale et politique fondamentale du 20^e siècle. Comme on le constate à la lecture du tableau chronologique en annexe, le débat sur la fondation de la Caisse cantonale vaudoise des retraites populaires (actuelles "Retraites Populaires") s'insère en effet dans une période (1890-1914) qui voit l'introduction des premières assurances vieillesse en Europe occidentale. En Suisse, le tournant du siècle est caractérisé par la fondation des premières caisses de pension dans le secteur public et privé (ancêtres du "deuxième pilier" actuel) ainsi que par les premières controverses sur le rôle de l'Etat fédéral dans la politique sociale (cf. *chronologie en annexe*).

Ces extraits abordent plusieurs questions centrales de l'histoire des retraites et permettent d'introduire ce sujet complexe en partant d'une étude de cas locale. Le débat vaudois sur les "retraites populaires" illustre ainsi les questions suivantes. Comment s'articule la prise de conscience des limites de la charité traditionnelle et de la nécessité d'une solution "assurantielle" moderne pour garantir des conditions d'existence dignes aux personnes âgées? Quels sont les rôles respectifs dévoués à l'Etat, aux entreprises et aux individus dans l'organisation des retraites ? Comment définir les limites de l'intervention étatique dans ce domaine ? Le bref commentaire ci-dessous offre plusieurs clés de compréhension pour répondre à ces questions.

Commentaire: «interpréter le document»

Quelles sont les motivations d'un interventionnisme étatique en faveur des vieillards dans le Canton de Vaud ? Outre le contexte général décrit ci-dessus (cf. ligne 14; l. 31-2 ; et l. 59), il ne s'agit pas seulement de faire preuve "*d'un peu de cœur*" (l. 6) ou de "*sentiment d'humanité*" (l. 39). En effet, les sources soulignent que les vieillards, même prévoyants, font face à des difficultés nouvelles (l. 10) et n'arrivent pas à atteindre une "*existence assurée*" (l. 30). Dans cette situation marquée par les insuffisances des oeuvres charitables traditionnelles (l. 11; l. 32), il est significatif que le projet soit proposé par un député radical qui en appelle à "*consolid[er] l'état social auquel nous tenons*" (l. 23). La motion Dind nous rappelle que la réforme sociale fait partie du projet étatique du "parti-Etat" radical qui a fondé la Suisse moderne en 1848 et qui domine largement le système politique avant la Première Guerre Mondiale (l'introduction de la proportionnelle changera cette donne en 1919).

La dimension symbolique du projet (offrir des retraites pour le centenaire du Canton de Vaud, l. 4-5) est ici secondaire par rapport à la volonté de consolidation de l'Etat et de la cohésion sociale. Après l'instauration de caisses de retraite pour les gendarmes et autres fonctionnaires, il s'agit désormais

d'étendre le principe de la retraite assurée à toute la population. Le Canton de Vaud suit d'ailleurs l'exemple du Canton de Neuchâtel qui s'était lancé sur cette voie en 1898 déjà (*cf. chronologie en annexe*). L'Etat social semble une solution adéquate pour faire face à un dénuement social qui pourrait devenir le ferment de revendications... socialistes. Bien que ces revendications ne soient pas mentionnées dans les extraits, la période autour de 1900 est marquée par des mouvements sociaux importants. Ces derniers culmineront en 1906-1907 à Lausanne par des grèves importantes dans le secteur du bâtiment.

Si le principe d'une intervention de l'Etat en faveur des vieillards constitue selon Dind un objectif largement consensuel (l. 20), les contours exacts de cette intervention font l'objet de controverses importantes. Dans le rapport qui suit la motion du Dr. Dind, le député libéral Max de Cérenville insiste que l'Etat n'est pas le seul à intervenir dans ce domaine (l. 34-39). Selon lui, il faut différencier l'action des entreprises et des collectivités publiques en faveur de leurs employés de celle d'une éventuelle caisse étatique ouverte à tous. Dans le premier cas de figure, la retraite fait ainsi office – pour utiliser un terme actuel – de salaire différé. Quand aux mesures à prendre pour le reste de la population non couverte par ces caisses de pension alors embryonnaires, elles doivent demeurer sous le signe de l'“*encouragement*” (l. 40) de pratiques et de valeurs individuelles telles que “*la prévoyance et l'esprit d'épargne*” (l. 41). Selon Max de Cérenville, la “*santé de l'Etat*” (l. 42) dépendrait ainsi de la diffusion de normes favorisant la responsabilité individuelle, et non d'une simple extension sans condition de l'assistance étatique.

Cette insistance sur les formes multiples que peuvent prendre des retraites organisées non seulement par l'Etat, mais aussi par les entreprises et les individus n'est pas fortuite. En effet, de Cérenville défend dans son rapport une conception libérale qui est soucieuse de laisser une marge de manœuvre importante aux acteurs privés. Fils d'un éminent assureur vie, de Cérenville, prendra les rênes de la compagnie «La Suisse» en 1912, compagnie au service de laquelle il entre en 1903. Il est ainsi conscient que l'épargne vieillesse est un nouveau marché pour les compagnies d'assurance vie (*cf. chronologie en annexe*). D'où son insistance pour une solution “*facultative*” (l. 28), où l'ouverture de comptes retraite dépend du libre choix de l'individu. Cette solution “*subventionnée par l'Etat et garantie par lui*” (l. 28) permet ainsi au secteur privé de limiter la concurrence de l'Etat et de sauvegarder la responsabilité individuelle. On est encore loin du système dit des trois piliers qui se mettra en place après 1972 (et selon lequel le “premier pilier” AVS doit être complété par les caisses de pension du “deuxième pilier” et l'épargne retraite individuelle du “troisième pilier”). Toutefois, la proposition du député de Cérenville illustre bien que la lutte pour la définition des frontières entre assurance sociale et prévoyance privée constitue un fil rouge traversant le 20^e siècle.

Le débat du Grand Conseil sur le caractère “*obligatoire*” ou “*facultatif*” d'une hypothétique caisse cantonale de retraites populaires constitue le cœur de l'extrait C. Si un député socialiste rappelle le caractère insuffisant d'une solution facultative (l. 51-2), qui risque de laisser de côté ceux qui auraient “*réellement besoin*” d'une aide de l'Etat, ses interlocuteurs des partis bourgeois alignent toute une série d'arguments contre l'obligation. Qualifiée de “*solution idéale*” (l. 57), l'obligation paraît ainsi trop coûteuse

(l. 69) et difficilement réalisable dans un contexte marqué par le refus récent en 1900 de la première loi fédérale sur l'assurance maladie et accident (l. 13, 59, 68). Ce premier projet d'assurance sociale obligatoire avait été en effet combattu violemment par des libéraux-conservateurs comme de Cérenville et n'avait récolté que 13% de voix positives dans le Canton de Vaud (contre 30% au niveau national) ! Jusqu'à la votation triomphale sur l'AVS de juillet 1947, les milieux conservateurs romands constituent ainsi un élément non négligeable du front du refus en matière de politique sociale. Plus prosaïquement, de Cérenville défend une solution facultative "*qui populariserait l'assurance*" ... privée (l. 61) et constituerait ainsi non pas une "*première étape*" vers l'obligation (l. 64) mais bien une première digue contre "*l'intervention de l'Etat*" (l. 62). On voit donc bien à travers ce discours une volonté de souligner l'interdépendance entre prévoyance privée et Etat social, ce dernier jouant le rôle d'une base minimale permettant le développement de solutions complémentaires privées.

Le député radical Félix Bonjour se rallie lui aussi à la solution facultative tout en insistant sur son caractère incomplet. Bonjour relève également les limites des solutions cantonales en matière de protection des vieillards. En indiquant que le problème "*sera difficile à résoudre ailleurs que sur le terrain fédéral*" (l. 74-75), le député radical souligne à nouveau les liens entre le débat mené au niveau vaudois et un débat fédéral encore embryonnaire. En 1907, lorsque la Caisse cantonale vaudoise des retraites populaires ouvrira finalement ses portes, on est en effet encore loin de l'AVS.

Revendication phare de la Grève générale de 1918, les retraites fédérales parcourront un lointain chemin de croix. Après un premier projet en 1919 et l'acceptation en 1925 d'un article constitutionnel sur l'AVS, une première loi rédigée sous la houlette du Conseiller fédéral Edmund Schulthess (radical) échoue face à un référendum porté par la droite conservatrice en décembre 1931. Il faudra attendre la fin de la Deuxième Guerre Mondiale pour qu'un second projet, porté par un autre ténor radical, le Conseiller fédéral Walther Stampfli, balaye un second référendum et soit accepté massivement par le peuple, le 6 juillet 1947. Détail piquant, les initiateurs des deux référendums de 1931 et 1947 proposaient comme alternative à l'AVS obligatoire et fédérale la généralisation de l'épargne individuelle. Une proposition somme toute peu différente de celle défendue, et adoptée, dans le Canton de Vaud quatre décennies auparavant !

Je remercie Sabine Christe de m'avoir autorisé à ré-utiliser les extraits de source commentés ci-dessus. Extraits qu'elle avait rassemblés dans un dossier intitulé "La caisse de pension de la Ville de Lausanne (1904) et la Caisse cantonale vaudoise de retraites populaires (1907)", in : *Conflits et débats autour de l'Etat social 1890-1970*, Université de Lausanne: séminaire de recherche en histoire contemporaine sous la coordination de Hans Ulrich Jost et Matthieu Leimgruber (tapuscrit), mai 2001, pp. 36-45.

3. ANNEXES

Quelques repères chronologiques pour comprendre l'histoire des retraites entre 1890 et 1918

Législation sur les retraites en Europe	La situation en Suisse	La situation dans le Canton de Vaud
1889 Allemagne 1890 Danemark	1890 Acceptation de l'article sur la politique sociale de la Constitution fédérale 1893 Premiers contrats d'assurance populaire (<i>Volksversicherung</i>), sorte d'épargne retraite minimale, sont proposés par les compagnies d'assurance vie 1898 Caisse cantonale d'assurance populaire (Neuchâtel) 1899 Projet de loi fédérale sur l'assurance maladie et accident (Lex Forrer) 1900 Echec de la Lex Forrer	1897 Caisse de retraite des gendarmes vaudois 1901 Caisse de retraite des employés des Services industriels de la Ville de Lausanne. <i>[extrait A]</i> 1904 Caisse de retraite des ouvriers et employés de la Ville de Lausanne. <i>[extraits B et C]</i> 1907 Caisse cantonale vaudoise des retraites populaires (actuelles "Retraites Populaires")
1906 Autriche 1908 Royaume-Uni	1905 Débat au Grand Conseil genevois sur une caisse cantonale de retraite	1912 Caisse de retraite des enseignants de la Ville de Lausanne
1910 France 1913 Suède	1910 un tiers des salariés du secteur public, mais seulement 1.3% de ceux du secteur privé sont affiliés à une caisse de pension 1911 Acceptation d'une deuxième mouture du projet Forrer : subventionnement des caisses maladies (1912) et fondation de la Caisse nationale d'accidents (SUVA, 1918) 1918 La Grève générale met l'assurance vieillesse et survivants fédérale (AVS) au centre des débats politiques. Mais l'AVS ne sera réalisée qu'en 1947	

Pour en savoir plus

Dictionnaire historique de la Suisse, articles "AVS", "vieillesse", "caisses de pension", "Altevorsorge". *Edition en ligne disponible sur <http://www.hls-dhs-dss.ch>.*

Dumons, Bruno. "Vieillesse et Etat-providence en Suisse romande dans la première moitié du XXe siècle." *Le Mouvement social*, no. 190 (2000): pp. 9-31. *Disponible en ligne*

Leimgruber, Matthieu. "Les politiques sociales comme objet historique." *Le Cartable de Clio*, no. 8 (2008): pp. 85-91.

Leimgruber, Matthieu. "Vieillir à l'ombre des trois piliers." *L'Hebdo*, no. 34, 21 août 2008. (*disponible en ligne* : http://www.hebdo.ch/Edition/2008-34/Mieux_Comprendre/histoire/vieillir_a_des_trois_piliers.htm).

Leimgruber, Matthieu. "Les trois piliers de la sagesse? La métaphore ternaire de la protection vieillesse en Suisse." *Aspects de la sécurité sociale*, no. 4 (2005): pp. 2-12. (*disponible en ligne* : http://www.feas.ch/f/cadres_revue.htm).

Vanay, Joanna. "Le Valais et la vieillesse au début du XXe siècle: la transition de la charité vers la prévoyance." *Aspects de la sécurité sociale*, no. 3 (2002): pp. 10-16. (*disponible en ligne* : http://www.feas.ch/f/cadres_revue.htm). *Cet article propose entre autres plusieurs sources qui peuvent être étudiées en parallèle avec le cas vaudois détaillé ci-dessus.*