

**Le développement de la prévoyance vieillesse au niveau régional :  
les caisses de pension de la gendarmerie, des instituteurs  
et les lois d'assistance en Valais**

**Joanna Vanay**

**Introduction :**

Quelle est l'attitude des autorités valaisannes face au problème de la vieillesse à la toute fin du XIXème. et dans les premières décennies du XXème siècle? L'idée de prévoyance ou d'assurance vieillesse fait-elle déjà son chemin parmi les législateurs valaisans ? Voilà les questions principales qui m'ont guidée dans mes recherches et auxquelles j'ai tenté d'apporter quelques éléments de réponse. Ma recherche de textes concernant le problème de la vieillesse, dans le « Recueil des lois, décrets et arrêtés du canton du Valais », m'a montré qu'il y a deux types de législation à ce sujet : il y a d'une part des lois concernant l'assistance, qui dès 1897 seulement, prend en compte le problème des « vieux infirmes » ; et de l'autre différents décrets établissant des caisses de retraite pour certaines catégories d'employés de l'Etat. La première caisse de pension est instituée en faveur de la gendarmerie (1905) ; la deuxième en faveur des instituteurs(trices) de l'école primaire (1906) et la dernière en faveur des employés attachés au bureau de l'Etat (fonctionnaires) (1913 et 1922). Dans la première étape de mon travail, voulant étudier les premiers balbutiements de l'idée de prévoyance vieillesse en Valais, je me suis intéressée à la première caisse de pension instituée en Valais. J'ai tenté de reconstituer son « histoire », à partir des sources trouvées, plus particulièrement en m'interrogeant sur les instigateurs de cette caisse, sur les étapes de son élaboration, sur les débats qui se sont formés au sein du Grand Conseil, et sur les personnages qui ont joué un rôle important. Le plus difficile a été d'identifier le parti politique, conservateur ou radical, des députés, membres des commissions, même si, conformément à la structure politique du grand conseil, la grande majorité est conservatrice.

Pour approfondir encore le sujet, je me suis également attardée sur les étapes de l'élaboration de la seconde caisse de retraite, celle des enseignants, ainsi que sur les débats la concernant. Ma recherche s'est terminée en parcourant grossièrement les longues discussions autour des projets de loi sur l'assistance (1897-1898 pour la première loi, 1920-1921 et 1926 pour la seconde loi).

B. Dumons, dans son article « Vieillesse et « Etat-Providence » en Suisse romande », déclare que « l'idée d'assurance et de retraite n'a guère fait son chemin en Valais, si ce n'est pour les fonctionnaires <sup>1</sup> ». Les nombreuses pages, dans les « Bulletins du Grand Conseil », réservées à la législation sur l'assistance montrent bien que les autorités valaisannes n'ont concrètement résolu le problème des « vieux » que par un système d'assistance qui incluait les « vieux infirmes ». L'idée de la création de la première caisse de retraite, subventionnée en partie par l'Etat, ne provient pas du Conseil d'Etat ou du Grand Conseil, mais l'initiative vient des gendarmes eux-mêmes. De plus, la constitution de ces caisses est longue et difficile, souvent laborieuse. Tout cela confirme l'opinion de Dumons, mais mes lectures m'ont montré que l'idée de prévoyance n'est pas inexistante parmi les autorités; elle semble même déjà passablement répandue. Par exemple, en 1902, le conseil d'Etat rend hommage au défunt M. Chappaz, conseiller d'Etat, et décrit son œuvre qui a consisté en l'« amélioration des conditions de vie du personnel enseignant primaire, qui contient en germe une institution que nous appelons de

---

<sup>1</sup> Dumons B., « Vieillesse et « Etat-Providence en Suisse romande », p. 21-22

**Dossier de sources réalisé dans le cadre du séminaire de recherche  
«Conflits et débats autour de l'Etat social»  
UNIL 2000-2001, Prof HU Jost/M Leimgruber)**

tous nos vœux : la création d'une caisse de retraite.»<sup>2</sup> Cette caisse semble donc réjouir le pouvoir exécutif. De plus, à aucun moment, dans les débats, le concept d'une caisse de retraite, et donc le concept de prévoyance, ne sont critiqués ou combattus, du moins ouvertement, par les députés. Les difficultés et oppositions naissent seulement lors de la discussion du projet de loi. Si l'idée de prévoyance vieillesse ne provoque pas une grande contestation, pourquoi donc cette lenteur et parfois, c'est du moins mon impression, une certaine mauvaise volonté dans l'élaboration de ces différentes caisses ?

Le canton du Valais est majoritairement catholique et très attaché aux valeurs et préceptes chrétiens. Au début du XX siècle, le Valais, très replié sur lui-même, puise encore ses principales ressources dans l'agriculture et l'élevage du bétail. Les finances cantonales commencent à se remettre de la faillite de la banque cantonale du Valais de 1870. La dette est bientôt résorbée, et le développement de l'industrialisation, ainsi que le percement du Simplon, terminé en 1905, promet une certaine prospérité. La grande majorité des députés appartiennent aux grandes familles aristocratiques et bourgeoises, qui soutiennent « les valeurs familiales et catholiques, anti-radicales et fédéralistes ». Le grand Conseil est donc constitué d'une majorité écrasante de conservateurs ; la seule opposition provient de quelques radicaux. Dumons explique la solution adoptée par les autorités en matière de vieillesse par cette tendance fortement conservatrice du gouvernement valaisan. Pour conclure, voici un extrait des propos de Paul de Rivaz concernant l'attitude des conseillers d'Etat vers 1910, qui peuvent aussi nous éclairer sur les raisons de la lenteur dans l'élaboration des caisses de retraite : « A défaut d'un chef qui eût pris l'initiative des œuvres de progrès, nos cinq magistrats, foncièrement conservateurs, gèrent les deniers de l'Etat comme de bons pères de famille, plus soucieux d'épargne que de confort ou d'innovation, par légitime crainte de transmettre des dettes à leurs successeurs...pourtant l'époque était favorable aux vastes réalisations... Hélas ! l'esprit de parcimonie comprimait toute initiative. Craintifs, nos conseillers d'Etat discutaient, tergiversaient avec une scrupuleuse objectivité, mais sans avoir la confiance et la hardiesse nécessaires pour insuffler au pays l'élan du progrès...<sup>3</sup> » Je vais laisser aux sources le soin de répondre encore aux interrogations posées ci-dessus.

**Sources consultées:**

- Bulletin officiel du Grand conseil, années 1897,1898, 1902 jusqu'à 1906, 1913 jusqu'à 1926.
- Protocoles du Grand Conseil, années 1897-1989, 1902 à 1906.
- Protocoles du Conseil d'Etat, années 1902 à 1906.
- Rapport de gestion du Conseil d'Etat, années 1902 à 1905.
- Recueil de lois, décrets et arrêtés du canton du Valais.
- Archives du département de justice et police, DJP II, côte n. 5090-2, 4, « caisse de retraite », 1902-1903.
- idem, DJP II, 5090-5,9, « juridiction, litiges, projets de lois sur la gendarmerie 1848-1938 ».

---

<sup>2</sup> « Rapport de gestion du Conseil d'Etat », année 1902, Département de l'instruction publique, p.5

<sup>3</sup> Rivaz de Paul, «25 ans de la vie politique du Valais contemporain », p.416

**Dossier de sources réalisé dans le cadre du séminaire de recherche  
«Conflits et débats autour de l'Etat social»  
UNIL 2000-2001, Prof HU Jost/M Leimgruber)**

## **Bibliographie :**

### **Article :**

- Dumons B., « Vieillesse et « Etat-Providence » en Suisse romande dans la première moitié du XX siècle »,

### **Ouvrages :**

- Dumons B., « Genèse d'une politique publique. Les politiques de vieillesse en Suisse (fin XIXs.-1947) », Lausanne, Cahiers de l'I.D.H.E.A.P., 1993
- « Développement et mutations en Valais », G.V.S.H., Sion, 1976
- « Histoire de la démocratie en Valais ( 1798-1914) », G.V.S.H, Sion, 1979
- Mayor-Gay M., « L'assistance publique en Valais de 1800 à nos jours », Lausanne, E.E.S.P., 1978
- Salamin M., « Le Valais de 1789 à 1940 », Sierre, ed. du Manoir, 1978
- Voide.E., « De l'assistance publique à l'aide sociale », mémoire de diplôme, C.F.P.S, Sion, 1997
- Rivaz de, P., « 25 ans de la vie politique du Valais contemporain (1906-1932), Extrait des « Annales valaisannes », 2 série, t. XIII, 1965
- Rivaz de, P., « Histoire contemporaine du Valais », I.-L. Fiorina et Pellet, Sion, 1950
- Biner J.-M., « Autorités valaisannes 1848-1977/79 », Vallesia, tome XXXVII, 1982

## **Chronologie :**

### **Caisse de retraite de la gendarmerie :**

#### **Mai 1902 :**

21 mai : lecture du message du Conseil d'Etat au Grand Conseil et nomination de la commission.

26-27 mai : projet de loi adopté en premiers débats

#### **Août 1902 :**

25 août : lettre des gendarmes adressées au chef du DJP demandant la modification de certains articles de la loi

#### **Novembre 1902 :**

13 nov. : lettre du chef du DJP de Fribourg pour le député Ch. de Stockalper, président de la commission, qui fait suite à une demande de renseignements de ce dernier.

14 nov. : lettre du Bureau fédéral des assurances adressée à de Stockalper, suite à sa demande du 11 courant.

15 nov. : lettre du chef du DJP de Fribourg pour de Stockalper, suite à son télégramme du même jour.

Nov. : lettres adressées au commandement de la gendarmerie contenant parfois les mêmes informations que celles demandées par le de Stockalper.

20 nov. : deuxièmes débats au grand Conseil ; **demande de renvoi à la prochaine session de Mai pour étude de cette caisse par des techniciens.**

#### **Mars 1903 :**

31 mars : rapport de M. Ney, mathématicien, pour le chef du DJP, J.Ducrey, suite à sa demande du 09 février.

18 Mai : lettre adressée au chef du DJP par le chef du DJP de Fribourg, suite à sa demande de renseignements du 8 courant ; elle comporte en partie les mêmes infos que les lettres destinées à de Stockalper et au commandant de gendarmerie...

#### **Mai 1903 :**

25 mai : la commission propose de **suspendre jusqu'à la prochaine session (nov.) l'entrée en matière. Ce renvoi est dû au rejet, par les gendarmes, des propositions émises par la commission.**

#### **Septembre 1903 :**

5 sept. : rapport complémentaire élaboré par M, Ney à la suite de la demande de Stockalper.

**Session de mai prorogée au 9.11.03 : rien**

**Session de novembre 1903 : rien**

**Dossier de sources réalisé dans le cadre du séminaire de recherche  
«Conflits et débats autour de l'Etat social»  
UNIL 2000-2001, Prof HU Jost/M Leimgruber)**

**Mai 1904 :**

Mai : rapport de M. Leubling, expert en assurance, adressé au chef du DJP, suite à sa demande du 12 jan.

23 mai : le chef du DJP propose le renvoi des délibérations à la prochaine session de nov. La commission demande d'être remplacée car pas d'entente possible avec les gendarmes.

**Session de juillet 1904 : rien**

**Session de mai prorogée au 24.10.04 : rien**

**Session de novembre 1904: rien**

**Session de mai 1905 :**

17 mai : le député M de Werra demande une explication au Conseil d'Etat sur le fait que la discussion du projet sur la caisse de retraite ne figure pas dans les tractandas de cette session.

22 mai : explication du Conseil d'Etat : l'absence est dû au renvoi de la question au conseil d'Etat et au décès du chef du DJP. La loi sera discutée dans une prochaine session.

**Session de mai prorogée au 23 oct.1905 : rien**

**Novembre 1905 :**

18 nov. : le conseil d'Etat adopte le message accompagnant la loi adoptée en premiers débats.

22 nov. : lecture du message au GC et nomination de la nouvelle commission.

30 nov. : loi adoptée en seconds débats et entrera en vigueur dès le 1er janvier 1906.

Par manque de place, je ne peux présenter en détail les étapes de la création de la caisse de retraite des instituteurs. Mais il est tout de même utile de préciser que ce projet de loi passe par les mêmes déboires : l'article 12 de la loi du 26 mai 1902 fixant les traitements des instituteurs institue une caisse de retraite pour le personnel enseignant ; mais l'institution réelle de cette caisse ne sera pas discutée au Grand Conseil avant 1905 et la discussion de ce projet accusera aussi de nombreux renvois, afin premièrement de faire établir un bilan technique et financier du projet, puis afin de pouvoir commencer ou continuer la discussion sur d'autres projets (notamment la répartition des subventions scolaires fédérales). Ce n'est que le 24.11.1906 que l'ensemble du projet sera adopté.

La caisse de retraite des employés de l'Etat est voté en 1913, mais elle ne sera pas instituée concrètement avant 1922.

**Sources :**

**Partie I : la caisse de pension de la gendarmerie :**

**Source I : Pétition des gendarmes, datée du 25 octobre 1901, « Protocoles du grand Conseil », 1902, annexe 8, extraits.** Les gendarmes ont soin d'exposer tous les arguments susceptibles de convaincre le Grand Conseil : éthique, comparaison avec la situation des gendarmes dans les autres cantons, question financière... en insistant particulièrement sur cette dernière (je n'ai pas recopié les longs calculs proposés aux députés). Ce souci d'argumenter ne révélerait-il pas la crainte ou le soupçon de voir leur pétition être accueillie avec froideur? Cette pétition montre en tout cas que ce sont les gendarmes à l'origine de l'idée de caisse de retraite.

« Agissant au nom de 45 membres du corps de la gendarmerie valaisanne, les brigadiers sous-signés ont l'honneur de vous exposer respectueusement que dans une assemblée tenue à Sierre le 21 septembre dernier, il a été étudié un projet de création d'une caisse de retraite pour le dit corps de gendarmerie.

... Désireux d'arriver à la réalisation de cette idée de sage prévoyance, nous ne croyons pouvoir mieux faire que de soumettre nos vœux au haut pouvoir législatif en le priant sous forme de pétition humble et respectueuse, de bien vouloir les examiner avec sa bienveillance habituelle.

La législation actuelle renferme à son art.28 le principe du droit à une pension de retraite, mais ce droit n'est pas subordonné à la durée du service. Ce n'est donc que quelques uns parmi les membres du corps.

A notre point de vue, il serait absolument désirable de donner une portée plus large et plus générale aux dispositions de l'art.28 de la loi actuelle octroyant aux gendarmes le droit à la pension de retraite après un certain temps de service. (...)

Il n'est pas besoin, croyons-nous, d'énumérer longuement les motifs d'humanité, d'équité et de justice qui militent en faveur du principe que nous défendons. Qu'il nous suffise de faire remarquer que la plupart des cantons ont créé une caisse de retraite pour les agents de la force publique bien que la solde de ceux-ci en service actif soit partout très sensiblement supérieure à celle que perçoivent les gendarmes valaisans.

**Dossier de sources réalisé dans le cadre du séminaire de recherche**  
**«Conflits et débats autour de l'Etat social»**  
**UNIL 2000-2001, Prof HU Jost/M Leimgruber)**

Après avoir consacré au service de l'Etat 24, 30 ans, c'est à dire la période de validité durant laquelle un homme apte à se créer quelques ressources et une situation toute modeste soit-elle, le gendarme valaisan- s'il n'a pas quelque patrimoine dont il ait pu économiser les revenus-se trouvera à un moment donné, en raison de son âge et de ses fatigues, d'un côté impuissant à continuer de servir et de l'autre incapable de trouver un emploi qui lui assure même le vivre et couvert.(...)

...Or quel meilleur moyen pour retenir les gendarmes au service que la perspective d'une pension de retraite, c'est-à-dire : la sécurité pour la vieillesse ? (...)

Mais il y a la question financière et n'ignorons pas que c'est à cet obstacle que se sont souvent heurtées les bonnes intentions du Grand Conseil à notre égard, cependant dans le cas qui nous occupe, nous ne croyons pas qu'il y ait de sérieuses difficultés à ce point de vue.(...)

...le corps de gendarmerie tient avant tout à contribuer dans une large mesure aux dépenses qu'entraîneraient une loi sur les pensions de retraite.(...)

Permettez-nous d'ajouter que nous serions heureux de voir traiter cette question dans le délai le plus rapproché possible. »

**Source II :message du Conseil d'Etat accompagnant le projet de loi, signé le 21 mai 1902, « Protocoles du GC »,1902, ann.8, extraits :**

« (...) La haute assemblée, après avoir pris le préavis du conseil d'Etat, lui renvoya cette pétition avec recommandations, imposant au Pouvoir Exécutif, par cet accueil favorable, l'obligation de présenter, dans un délai rapproché, un projet de loi sur la matière. Ce n'est toutefois pas sans une certaine hésitation que le conseil d'Etat s'est décidé de vous présenter un projet de loi instituant une caisse de retraite pour la gendarmerie et cela par le motif que le principe des pensions de retraite est complètement inconnu dans notre canton. Nous nous sommes surtout demandé s'il ne serait pas équitable que les autres fonctionnaires et employés de l'Etat, qui consacrent à leur pays une grande partie de leur existence, jouissent aussi d'une pension de retraite que la modicité de leur traitement justifierait amplement.

Si nous avons dû faire abstraction de ces considérations quelque fondées qu'elles soient, c'est que malheureusement nos finances ne nous permettent pas de récompenser les services rendus au pays par ses fonctionnaires en leur votant une pension qui mette leur vieux jours à l'abri du besoin. Le traitement de faveur que nous vous proposons pour la gendarmerie se justifie par le fait que le gendarme, d'après le projet, alimente dans une large mesure la caisse de retraite et que l'Etat n'y contribue que par un subside.

D'autre part, nous n'avons pas voulu que notre corps de gendarmerie puisse reprocher aux Pouvoirs Publics de lui refuser les avantages que la plupart des cantons accordent à leur gendarmerie.(...)

D'après un calcul sérieux, l'apport annuel de la gendarmerie à la caisse serait de 4000frs, le subside de l'Etat ne sera donc pas supérieur à ce chiffre. Les fonds de la caisse étant limités, les pensions ne pourront être accordées que pour autant que l'état de la caisse de retraite le permette. (...)

Le gendarme a droit après 24 années de service à une pension de retraite égale à la moitié de la solde et après 30 ans à une pension égale au deux tiers de la solde. »

La commission qui se charge de l'étude du projet, bien qu'elle sera un peu modifiée, est composée de 7 membres, dont cinq sur six (je ne suis pas arrivée à identifier le parti de l'un d'entre eux) sont (catholique-)conservateurs, conformément à la répartition des partis au grand Conseil. Le seul radical identifié de cette commission, Arthur Couchepin<sup>4</sup> est remplacé par un radical, dit « libéral », Gratien Torrione<sup>5</sup>. Le président de cette commission, M. Henri Bioley, grande figure valaisanne que l'on va retrouver dans les autres sources, mérite un portrait plus poussé, ayant certainement eu une influence positive sur le rapport encourageant de cette première commission. Ce chef du parti conservateur valaisan, avocat-notaire, homme très honnête et loyal, intelligent et brillant orateur, député de Monthey et de Martigny, est au pouvoir exécutif pendant de longues années, de 1871 à 1883 et de 1904 à 1913 ; en 1904-1905, il dirige le DIP, et 1905 à 1913, le DI. Selon Paul de Rivaz, il est un ardent partisan de la proportionnelle au grand Conseil, qui selon lui est

<sup>4</sup> A.Couchepin (1869-1941), fils de député, radical, mais aile droite, respectueux de la religion, avocat-notaire, député au GC de Martigny de 1993 à 1905, conseiller d'Etat et chef du DJP de 1905 à 1916, puis juge fédéral.

<sup>5</sup> G.Torrione (1861-1925), libéral, industriel, député de Martigny de 1897 à 1909.

**Dossier de sources réalisé dans le cadre du séminaire de recherche  
«Conflits et débats autour de l'Etat social»  
UNIL 2000-2001, Prof HU Jost/M Leimgruber)**

le principe de la justice et de l'équité. Il accueille favorablement toute idée de progrès qui lui semble juste, dont les caisses de retraite.

**Source III : rapport de la première commission, le 26 mai 1902, « Bulletin du Grand Conseil », 1902, p. 138-139.** La commission parle de manière beaucoup plus sereine et optimiste que le conseil d'Etat ; elle semble plus acquise à l'idée de caisse de retraite.

« Après avoir pris connaissance du message du Conseil d'Etat, accompagnant le projet de la loi, la Commission a salué avec beaucoup de plaisir la création d'une caisse de retraite, destinée à assurer le pain des vieux jours à ces serveurs de l'Etat, dont la mission est de maintenir l'ordre et la sécurité publique et assurer le respect des lois.

Si nous jetons un coup d'œil sur les différents cantons confédérés, nous voyons cette institution déjà créée depuis nombre d'années sur des bases beaucoup plus larges.

Si nous ne pouvons les imiter de prime abord sous ce dernier rapport, ce n'est certes pas faute de bonne volonté, mais cela nous est commandé par la modicité de nos ressources. Cependant, si nos finances continuent à suivre la marche prospère actuelle, ce dont nous ne doutons nullement, placées comme elles le sont, dans des mains aussi prudentes, nous espérons voir dans un prochain avenir, croître et se développer dans d'autres directions et pour d'autres serveurs, le principe que nous posons aujourd'hui. »

**Source IV : extraits du débat du GC sur le projet de loi, séance du 26 mai 1902, « Bulletin du GC », 1902, p.148-153.** L'opposition au projet provient du chef du Département des finances, H. de Torrenté<sup>6</sup>, qui se veut moins optimiste que la commission au sujet de la subvention maximale de l'Etat à cette caisse.

« M. de Torrenté, comme chef du Département des finances, doit faire les observations suivantes pour écarter les illusions que le rapport de la commission aurait pu faire naître parmi l'Assemblée, en concluant qu'après les versements prévus dans le compte qu'elle a présenté, l'Etat n'aura probablement plus rien à verser et que ces 32000frs suffiront à alimenter cette caisse. (...)

Mais voici quelle sera la situation de cette caisse de retraite. Cette somme de 30000frs à raison du 4% ne produira jamais plus que 1200frs d'intérêts. Tous les autres facteurs prévus par la commission et provenant de l'application de l'art.2 de la loi ne produiront de même que 3800frs ; ce qui, additionné avec l'intérêt ci-dessus, représentera une somme de 5000frs. C'est absolument insuffisant.

(...) L'Etat paie actuellement 7 pensions qui absorbent tout l'argent dont on peut disposer en ce moment ; comment voudriez-vous alors faire face aux pensions de retraite. Le nombre des gendarmes au lieu de diminuer ira toujours en augmentant et l'illusion que cette caisse de retraite sera inépuisable va jusqu'à pousser la commission à vouloir pensionner la veuve et les enfants du gendarme qui meurt de mort naturelle. Je voudrais que le mémorial du Grand conseil relate exactement les observations que je viens de faire, car dans 4 ou 5 ans l'on pourra déjà se rendre compte de la réalité de ce que je viens de dire auj. et que j'avais raison en ne partageant pas la manière de voir de la commission, car il y a là beaucoup d'illusion.

M. Bioley ne comprend pas les observations de M le chef du Département des finances. La commission a plutôt réduit le chiffre.(...)

M Ducrey croit que les craintes manifestées sont exagérées, puisque le sacrifice ne sera jamais supérieur à l'apport de la gendarmerie, quant à celui de l'Etat, il sera fixé chaque année par voie budgétaire sans pouvoir dépasser celui de la gendarmerie.

---

<sup>6</sup> H. de Torrenté(1845-1822), conservateur, avocat-notaire, député de Sion de 1877 à 1881 et 1906à1917, conseiller d'Etat de 1881à1905, dont chef des finances de 1893 à 1905, conseiller aux Etats 1888à1898, et 1902-03, dir. De la caisse hypothécaire de 1905 à 1917 ; chef prestigieux et incontesté de la politique cantonale, politique qualifié de *prudente* , surtout pour les finances de l'Etat.

**Dossier de sources réalisé dans le cadre du séminaire de recherche**  
**«Conflits et débats autour de l'Etat social»**  
**UNIL 2000-2001, Prof HU Jost/M Leimgruber)**

**Source V : extraits de débat, séance du 27 mai 1902, « Bulletin du GC », 1902,p.166-167.** Les propos virulents de Torrione, du parti de l'opposition, suivent la contestation des articles 11 et 12 généralisant les pensions à la veuve du gendarme et aux enfants.

« M. Torrione, rapporteur. On a reproché hier à notre projet d'être digne d'une monarchie, mais non d'une république démocratique comme la nôtre. Mais si notre projet qui repose sur des bases beaucoup plus larges que celui du conseil d'Etat ferait, comme on l'a dit, bonne figure sous un régime monarchique, je me demande où et dans quel pays celui du conseil d'Etat pourrait être appliqué.

Je ne comprends pas en effet que l'honorable Chef du DF vienne chercher à démolir le peu que nous sommes en mesure de vous proposer.( ...)

Je ne reviendrai pas sur ces paroles qui ont été appréciées à leur vraie valeur par M. le président de la commission et par l'honorable chef du DJP. Je me bornerai à vous expliquer les motifs qui ont amené la commission à généraliser le projet pour en faire profiter la veuve et les enfants du gendarme qui meurt au service de l'Etat sans avoir atteint les 24 ans de service. »

**Source VI : lettre des gendarmes adressée au chef du DJP, Jules Ducrey, le 6 octobre 1902, « Protocoles du GC », 1905, annexe 20.** Cette source révèle que les intérêts et préoccupations de l'Etat ne sont pas identiques à ceux des intéressés, une des causes de l'enlisement du projet.

« Vous avez bien voulu nous faire tenir un exemplaire de la loi instituant une caisse de retraite pour la gendarmerie, loi adoptée en premiers débats le 27 mai 1902 en nous invitant à vous faire connaître les observations que cette loi nous suggérait et les modifications que nous croirons devoir y être faite dans l'intérêt du corps de la gendarmerie.

Nous nous permettons en conséquence de vous signaler les modifications qui à notre humble avis s'imposent. Les modifications concernent les articles 2 chiffre a, 8 et 12 de la loi.

Art. 2 lettre a : cet article porte que le gendarme doit faire un versement annuel de dix francs dès le jour de son incorporation jusqu'à ce qu'il ait accompli sa 24 e année de service. Cette obligation est une lourde charge pour les gendarmes nouvellement incorporés. (..)

Article 8 : nous demandons la suppression de la dernière partie de cet article « et pour autant que les fonds constituant la caisse de retraite le permettent ». En effet, cette dernière partie de l'article est un pléonasme. Nous préférierions que le législateur prévoie si besoin une disposition spéciale pour le cas de manque de fonds suffisants.

Article 12 al.2 : nous demandons également la suppression des mots « en activité de service » du 2<sup>e</sup> alinéa de l'article 12 de la loi et nous aimerions qu'il soit disposé que la pension du gendarme soit réversible à sa veuve ou à ses enfants lorsque le gendarme meurt après avoir accompli le temps voulu pour avoir droit à la pension.

J'ai retrouvé, pour la fin de l'année 1902, de nombreuses lettres échangées entre le chef du DJP de Fribourg, M Westhy, et plusieurs autorités valaisannes : M Charles de Stockalper<sup>7</sup>, président de la deuxième commission, Jules Ducrey,<sup>8</sup> chef du DJP, et le commandant de la gendarmerie valaisanne. Ces lettres, que je ne peux présenter faute de place, ont de manière générale le même contenu et attestent le souci de se renseigner sur l'histoire, l'organisation et l'état financier de la caisse de retraite des gendarmes fribourgeois. Elles semblent démontrer que les différentes autorités valaisannes mentionnées ci-dessus, toutes directement concernées par ce projet de loi, ont, chacune de leur côté, pris l'initiative de se renseigner sur d'autres caisses de retraite cantonales ; et qu'il n'y a pas eu de dialogue ou de travail en commun entre ces autorités : ce manque de communication est particulièrement étonnant entre le chef du DJP et le député président de la commission.

---

<sup>7</sup> Stockalper de Ch. (1855-1917), conservateur, fils et neveu de politicien, banquier, député de St-Maurice de 1898 à 1909.

<sup>8</sup> Ducrey J. (1848-1905), radical, mais d'opinion modérée, nombreux amis du côté des conservateurs, fils de député, avocat-notaire, lieutenant-colonel, conseiller d'Etat, chef du DJP de 1893 à 1905.

**Dossier de sources réalisé dans le cadre du séminaire de recherche**  
**«Conflits et débats autour de l'Etat social»**  
**UNIL 2000-2001, Prof HU Jost/M Leimgruber)**

**Source VII : lettre du bureau fédéral des assurances adressée, suite à sa demande, au député Ch. de Stockalper, le 14 nov. 1902, DJPII, côte 5090-2 (4), « caisse de retraite 1902-1903 ».** Cette lettre, véritablement de réprimande, révèle d'une part le souci de la viabilité à long terme de la future caisse, mais elle est révélatrice aussi du manque total d'expérience des autorités valaisannes en matière de caisse de retraite. Elle critique le côté aléatoire du projet de loi adopté en premiers débats. On peut également questionner le travail de la commission qui demande l'avis du bureau six jours seulement avant la séance du GC consacrée à ce projet.

« Monsieur le conseiller,

il est impossible de se prononcer sans un examen très sérieux et très circonstancié sur la viabilité du projet de caisse de retraite dont vous nous entretenez par votre lettre du 11 ct.

Vous dites que vous croyez aller au devant de l'inconnu. Si vous n'avez pas consulté de technicien, nous le croyons aussi ; mais il en pouvait être tout autrement. Tout technicien en matière d'assurance se rendra compte, après des calculs il est vrai quelque peu compliqués et surtout longs, s'il y a apparence d'équilibre entre les prestations et les recettes de votre future caisse de retraite. Il eût donc suffi de vous adresser au technicien pour voir clair dans l'avenir et supprimer une grande partie de l'aléa auquel vous êtes exposé maintenant. (...)

Si donc vous voulez apprendre à connaître la portée financière de votre projet de loi, il y aurait lieu, à notre humble avis, d'ajourner la discussion du dit projet jusqu'au moment où vous aurez en mains le rapport d'un expert en technique d'assurance.

L'incertitude dans laquelle vous vous mouvez vous oblige à ménager à l'Etat des échappatoires regrettables. C'est ainsi que la contribution de l'Etat doit être fixée chaque fois par la voie du budget, jusqu'à concurrence de la contribution versée par les gendarmes ; d'autre part, que le conseil d'Etat n'accorde de pension de retraite que pour autant que les fonds constituant la caisse de retraite le permettent. Ces réserves perdraient toute raison d'être si vous saviez que pour alimenter une caisse de retraite accordant une pension de tant, il faut au moins une contribution de tant. L'existence même de ces réserves enlève à vote caisse une bonne partie de sa valeur, et nous comprenons fort bien que les gendarmes demandent la suppression d'au moins la dernière, car elle leur enlève tout droit, ce qu'ils croient cependant se procurer par leurs propres contributions. (...)

Le président suivra à la lettre les conseils du bureau fédéral et à la session de novembre, qui ouvre les seconds débats, la commission demande le renvoi de la discussion du projet à la prochaine session (Mai), afin de prendre l'avis de deux techniciens. La seconde commission, qui se dit être inquiète, démontre, chiffres à l'appui, que la caisse de retraite, selon le premier projet adopté n'est pas viable. Les gendarmes ont été mis au courant de ces chiffres et ont accepté le renvoi de la discussion.

**Sources VIII : rapport approfondi de la commission, séance du 23 mai 1903, « Bulletin du GC », 1903, p. 102-1117. extraits.**

« Par notre temps de progrès social, aucune question ne revêt un caractère plus important que celle de l'institution de caisses de retraite pour la vieillesse. Naturellement l'idée chrétienne de la charité et de la solidarité humaine prédomine dans les raisons qui poussent l'opinion vers l'idée d'assurer une honnête aisance aux vieux travailleurs.

D'un autre côté, il est permis de supposer que ce n'est pas toujours par pur amour de la philanthropie que l'on cherche la solution de ce brûlant problème ; mais que ici et là un intérêt privé ou plutôt politique y est en jeu.

Aussi, les deux grands partis politiques qui se partagent la masse des électeurs chez nos voisins de l'Ouest et du Nord cherchent-ils à s'approprier la conception de cette idée et, chacun arrive avec ses théories, ses propositions. La réussite de cette œuvre de bienfaisance, étudiée sans parti pris, appartiendra assurément au projet simple, s'adaptant le mieux à la corporation visée, le moins coûteux pour les intéressés, le mieux étudié, c'ad. reposant sur des bases solides qui éloigneront toute déception dans l'avenir.

Le socialisme d'Etat dit : l'ouvrier, le salarié contribue, par son travail, ses facultés intellectuelles, au développement de la société dont il est membre ; c'est donc à celle-ci représentée par l'Etat, à lui venir en aide dans ses vieux jours lorsque ses forces déclinantes l'empêcheront de se suffire à lui-même.



**Dossier de sources réalisé dans le cadre du séminaire de recherche**  
**«Conflits et débats autour de l'Etat social»**  
**UNIL 2000-2001, Prof HU Jost/M Leimgruber)**

D'autres disent : l'employé est une machine dans les mains de son patron. L'usure de cette machine doit être calculée, amortie. C'est le prix de cet amortissement qui doit assurer au soir de la vie l'existence du vieux serviteur. Donc tout à la charge du patron.

D'autres enfin cherchent à concilier ces deux idées et proposent : Ne portez pas atteinte à l'initiative privée ; elle comprend ses besoins mieux que l'Etat ne pourrait les concevoir. (..) Telle est en quelque ligne l'importante question sociale qui se traite actuellement chez nos voisins.(...)

Dans notre petite république et canton agricole du Valais, ce besoin, cette nécessité ne s'est pas fait sentir jusqu'à présent. Il est vrai que la vie industrielle y est peu intense ; et que, des subsides à l'agriculture, accordés sous des formes diverses, sont mieux appréciés par notre population que ne le pourrait être l'obligation pour elle de se prémunir contre l'avenir, par une économie forcée, système qui n'est pas encore entré dans ses mœurs.

La suite de cet extrait est intéressante en ce qu'elle dévoile une différence de conception de la retraite entre les gendarmes, qui semblent avoir une idée de la retraite déjà plus « moderne », et les autorités valaisannes, qui conçoivent la retraite comme la période de vie qui débiterait seulement avec l'invalidité et l'incapacité d'un travail quelconque.

Cette fixation de limite d'âge( avoir 60 ans avant d'obtenir la pension) ne veut, paraît-il, pas être comprise par MM. les gendarmes. Ils devraient cependant admettre que ce n'est pas une caisse de retraite *pour validité* qu'ils sollicitent un subside de la haute assemblée, mais bien pour *invalidité, incapacité provoquée par l'âge*. Reconnaissez-vous, Messieurs, que, règle générale, un homme soit invalide à 52, 53, 54 ans ? Non. Il est encore dans toute sa force, sa vigueur et, dans le cas qui nous occupe, l'expérience acquise par 30 ans de service en fera encore un très bon soutien de l'ordre et de la paix. Puis nous demandons-nous, quelle place pourront-ils encore espérer occuper ; quel état, quel métier entreprendre après avoir passé trente ans dans le corps de la gendarmerie ? Rompu à ce service au grand air, de courses, de surveillance de jour et de nuit, à cette discipline militaire, aucune place, nous semble-t-il, en Valais surtout, ne devrait leur offrir quelque attrait ? Il nous semble qu'au contraire, qu'après 30 et 35 ans de cette vie active le repos seul devrait être l'objet de leur aspiration.(...)

Par circulaire du 7 mai dernier, le DJP avait fait part aux membres du corps de la gendarmerie des propositions que la Commission se disposait à présenter au GC, basées sur les données techniques du rapport de M. Ney.

Les réponses, au nombre de 65 ou 66, nous sont parvenues le 19 courant.

Elles sont toutes d'une touchante unanimité dans leur refus- calquées pour ainsi dire sur le même modèle.(...) Ils se basent sur le fait que qu'ayant demandé la création d'une caisse de retraite qu'ils s'offraient à alimenter en partie, ce n'était par pour amoindrir leur situation actuelle qu'ils sollicitaient un subside du Grand Conseil pour une institution dans laquelle ils essaient une partie de leurs revenus ; que si donc leur première demande n'est pas acceptée telle que présentée, ils préfèrent de beaucoup s'en tenir à l'art.28 de la loi sur la gendarmerie de 1894.

Ils contestent l'amélioration de leur situation créée par ce projet de loi. Le Grand Conseil n'a jamais refusé d'accorder des pensions aux gendarmes devenus invalides par quelque cause que se soit ; ils comptent sur sa bienveillance future.

Le but visé par eux est de pouvoir s'adonner à une nouvelle occupation lorsque le nombre des années de service leur permettra de quitter le corps. Voilà le danger pour nous et voilà ce qui nous engage à nous en tenir aux chiffres présentés par M.Ney, quelques pessimistes qu'ils puissent paraître.(...) il se pourra fort bien que maint gendarme au bénéfice de la loi qu'il veut créer à sa manière, visera à entreprendre un petit négoce, dont le produit joint à sa pension de retraite lui permettra de vivre plus commodément, plus facilement, surtout plus librement que dans son ancien métier. Donc, Messieurs, ce ne serait plus une caisse de retraite pour la vieillesse que nous aurions créée.

On suspend les délibérations sur l'entrée en matière jusqu'à la prochaine session de novembre, dans l'espoir que, dans l'intervalle, une entente entre les intéressés interviendra. Le 5 septembre 1903, un rapport complémentaire de M. Ney, qui répond à certaines questions du gouvernement, semble montrer que le pouvoir valaisan tente de prendre en compte les desideratas des gendarmes et de trouver une solution qui puisse satisfaire tout le monde. En Mai 1904, on demande un examen des chiffres proposés par M.Ney par un autre expert, M. Leubling, qui propose un rapport très sévère quant à la viabilité de la caisse.

**Dossier de sources réalisé dans le cadre du séminaire de recherche  
«Conflits et débats autour de l'Etat social»  
UNIL 2000-2001, Prof HU Jost/M Leimgruber)**

A la session de mai, on redemande le renvoi de la discussion et le changement de la commission, car elle n'a pas réussi à s'entendre avec les gendarmes. Elle sera recomposée en mai 1905. Rien ne se passe auparavant.

Jules Ducrey, chef du DJP, meurt le 22 avril 1905 ; H. de Torrenté prendra l'intérim.

A la session de mai 1905, Maurice de Werra<sup>9</sup>, député, demande la raison de l'absence, dans les tractandas, du projet concernant la caisse de retraite des gendarmes. H. de Torrenté répond que ce projet avait été renvoyé au Conseil d'Etat pour nouvel examen et vu le décès de M. Ducrey, le conseil d'Etat n'a pas cru devoir s'occuper du projet. Mais il a laissé la question intacte pour être étudiée par le prochain chef du DJP. La loi sera discutée dans une prochaine session.

Le 22 novembre 1905, le GC écoute le message du conseil d'Etat accompagnant, exceptionnellement, la discussion du projet en deuxièmes débats. Ce message est élaboré afin d'expliquer les nombreux renvois du projet et les raisons qui permettent, maintenant, d'entrer en matière. Un consensus a pu être trouvé, et la viabilité de la caisse mieux assurée, en prolongeant notamment d'une année l'introduction de la caisse. Le fonds de dotation ainsi formé devient plus conséquent et les risques sont amoindris.

En une séance, le 30 novembre 1905, le projet, en chantier depuis bientôt 4 ans, est adopté en seconds débats.

**Partie II : la caisse de pension des instituteurs :**

**Source IX : extraits du message du conseil d'Etat accompagnant le projet de loi, lu le 24 octobre au GC, « Protocoles du Grand Conseil », session de mai prorogée à octobre 1906, annexe7.** Ce message trahit le souci d'argumenter afin de justifier cette « faveur » accordée aux instituteurs. Il ne cesse de faire l'éloge sur le dévouement et les qualités des enseignants et tente de démontrer leur importance pour le Pays. Cette attitude laisse soupçonner que certains valaisans ressentent cette caisse comme une iniquité ; dans les campagnes, par exemple, le maître d'école est déjà perçu comme un privilégié.

« Désireux de hâter l'exécution de l'art.19 de la loi du 26 mai 1902, nous avons l'honneur de vous soumettre un projet de loi sur la caisse de retraite des instituteurs.

Vous avez amélioré il y a trois ans, le traitement de nos dévoués maître d'école ; nous croyons devoir aujourd'hui, répondre non seulement aux ardents désirs des intéressés ; mais aussi à la volonté clairement manifestée et légalement enregistrée par le GC le 26 mai 02, en vous proposant d'organiser sans retard une institution éminemment sage et dont le but est de rendre l'avenir plus rassurant, plus souriant aux éducateurs de notre jeunesse et par là, donner un élan nouveau.( ...)

Nous en sommes persuadés, vous prêterez une attention bienveillante et toute de sympathie à l'étude d'un projet qui mérite la grande sollicitude d'un Pays auquel on ne saurait reprocher de ne pas être empressé à témoigner, dans la mesure de ses forces, une reconnaissance profonde à ceux qui fatiguent leur vie à lui gagner l'universelle considération et à le faire marcher toujours plus avant dans le chemin du progrès moral et intellectuel, dans la voie des heureuses transformations.(...)

Qu'on les étudie de près, et nos instituteurs apparaîtront à tous dignes d'estime : ils portent profondément gravés dans leur cœur, l'amour de la patrie, le respect des autorités constituées et un dévouement sans réserve pour Dieu et sa divine religion. Oui, qu'on s'approche d'eux et qu'on les analyse, dans leur vie ainsi que dans leurs enseignements, et l'on sera heureux de rendre hommage à leurs œuvres.(...)

Par la parfaite unanimité avec laquelle vous établirez solidement la caisse de retraite, vous prouverez, Messieurs, que l'agriculteur, aussi bien que l'industriel ou l'homme voué aux carrières libérales, sait comprendre l'indiscutable importance de l'instruction populaire, la rude besogne qu'est celle du maître d'école et la récompense que celui-ci mérite ; vous démontrerez que le paysan, autant que n'importe qui, est heureux de rendre hommage à ceux dont la vie s'épuise à relever et développer l'intelligence de l'enfance et que, planant au-dessus de tout esprit de mesquine jalousie, il regarde comme un devoir et un honneur

---

<sup>9</sup> Werra de M. (1850-1914), conservateur (?), rentier, zouave pontifical, député de St-Maurice de 1890 à 1909.

**Dossier de sources réalisé dans le cadre du séminaire de recherche**  
**«Conflits et débats autour de l'Etat social»**  
**UNIL 2000-2001, Prof HU Jost/M Leimgruber)**

d'accorder dans son estime une place spéciale aux éducateurs de notre chère jeunesse, espoir de la patrie valaisanne.(...)

Nous sommes les derniers à méconnaître ces avantages évidents du grand principe de l'obligation, avantages qui ont guidé les autres cantons et les ont amenés à imposer la caisse de retraite à tous les maîtres des écoles primaires.(...)Le projet accorde une faveur très légitime et qu'il serait cruel de disputer, à l'instituteur enlevé par une maladie bien constatée, à sa belle et noble tâche, ou aux ayants droits du maître, que la mort aurait surpris sur la brèche, art.20,21 et 22. Cette faveur peut être considérée comme le prélude d'une assurance contre la maladie et la mort et prouvera à MM les régents, que le Valais fait le possible pour correspondre à toutes leurs revendications. »

Suite à ce message, l'entrée en matière de ce projet est renvoyée à quatre reprises : le 25 Octobre 1905, la commission demande des renseignements au Conseil d'Etat et aimerait que les instituteurs soient questionnés à ce sujet ; le 27 novembre 1905, elle demande que la question soit soumise à un spécialiste et plus mûrement examinée; le 22 février 1906, le GC renvoie la discussion afin de continuer les débats sur la révision de la constitution; le 2 mars 1906, le député Kluser<sup>10</sup>, demande le renvoi afin de discuter auparavant de la répartition des subventions scolaires fédérales entre l'Etat et les communes. Ce dernier député s'acharnera tout au long des débats à contester cette caisse de retraite en prétextant qu'elle diminuera les prestations financières aux communes. Cet argument est révélateur d'une caractéristique du canton du Valais, qui se veut très fédéraliste. Cette contestation de la centralisation se retrouve dans le canton même où règne parfois une certaine tension entre l'Etat et les communes, qui apprécient peu l'intervention de l'Etat dans leurs affaires et tentent de conserver leur autonomie d'autant. A l'image de Kluser, certains députés, présidents de commune, cherchent à contester cette tendance centralisatrice qui va à l'encontre de leurs intérêts. Cette méfiance du pouvoir et de l'influence croissants de l'Etat explique certainement le peu d'initiative en faveur d'une assurance ou d'une caisse d'ampleur cantonale.

L'entrée en matière est finalement votée, mais avec ajournement à la session de mai pour la discussion du projet. Mais en mai, cette dernière n'est pas reprise. Le projet est finalement voté en premiers débats le 27 octobre 1906. Le nouvelle commission est votée, dont fera partie le député Kluser, qui cherche à renvoyer la discussion en critiquant, cette fois, la hâte du conseil d'Etat à vouloir instituer cette caisse.

**Source X: rapport de la deuxième commission, le 23 novembre 1906, « Bulletin du GC », 1906, p.69-75, extraits.**

« M. Tissières donne lecture du rapport suivant (...)

La commission que le bureau du GC a désignée pour l'étude de cette question, estime qu'il y a urgence à amener à bonne fin cette œuvre de progrès et de justice, et vous propose, par mon organe, de voter l'entrée en matière.(...)

Le décret instituant la Caisse de retraite des instituteurs peut et doit, à notre avis, être rangé dans le groupe de lois que l'on caractérise du nom de « législation sociale ».

Il est, en effet, permis d'affirmer que le pouvoir exécutif, en déposant ce projet de loi, n'a pas eu uniquement et simplement en vue d'améliorer la situation de notre corps enseignant primaire. S'il avait obéi à cette seule préoccupation, une augmentation pure et simple des traitements eût peut-être mieux répondu au but qu'il se serait proposé. Ce que le conseil d'Etat a voulu surtout, à mon sens, et ce que nous voulons après lui, c'est améliorer la situation de l'instituteur en développant en lui le *sentiment de la prévoyance*; de là, me semble-t-il, la signification spéciale de la loi.

La législation sociale, Messieurs, est peut-être celle qui caractérise le mieux la phase d'activité où se meuvent les parlements d'aujourd'hui. De tous côtés dans les grandes nations qui nous avoisinent, on s'applique à introduire, dans les rapports sociaux, la plus grande somme possible de justice, et l'on discute, ici, les

---

<sup>10</sup> **Kluser O. (1868-1923), conservateur, avocat-notaire, député de Brigue de 1893 à 1909, président de Brigue.**

**Dossier de sources réalisé dans le cadre du séminaire de recherche**  
**«Conflits et débats autour de l'Etat social»**  
**UNIL 2000-2001, Prof HU Jost/M Leimgruber)**

assurances contre la maladie et la vieillesse, là, les retraites ouvrières, ailleurs, le repos obligatoire des employés de fabriques.

Chez nous, on peut jusqu'ici faire rentrer dans cette classe de législation, la loi sur l'assurance des guides de montagne, qui est déjà relativement ancienne, divers arrêtés concernant la protection des jeunes valaisans placés à l'étranger, et les lois plus récentes sur l'assistance, les apprentissages, et la caisse de retraite de la gendarmerie. Notre pouvoir exécutif se rend compte que l'Etat moderne a pour rôle et pour mission d'être un agent de prévoyance sociale ; nous entrons donc, nous aussi, dans cette phase où d'autres Etats nous ont précédés, et il faut savoir gré au Conseil d'Etat d'avoir présenté au GC le projet de loi qui est aujourd'hui soumis à vos délibérations. (...)

En principe,- c'est ici un point qu'il faut souligner parce qu'il est extrêmement important- la participation est obligatoire. »

Le 24 novembre 1906, l'en semble du projet est voté sans opposition.

**Partie III : la caisse de retraite des employés de l'Etat**

**Source XI : intervention du député Charvoz<sup>11</sup>, « Bulletin du GC », séance de relevée du 16 février 1922, p.97-107, extraits.** Cette intervention suit la demande du conseil d'Etat de mettre provisoirement en vigueur la caisse de retraite des employés de l'Etat; le conseil d'Etat a également parlé du projet de fusion des diverses caisses de retraite existantes.

«(...) Ah ! je le sais, cet organisme pentacéphale a tant à voir avec ses dix yeux, tant à faire avec ses dix bras, que je m'en voudrais de compliquer encore sa tâche difficile pour le ridicule plaisir de mettre le bâton dans les roues de son char, suffisamment cahoté déjà dans sa vieille ornière. Mais l'Etat n'est pas infailible. Malgré toute sa bonne volonté, que je ne mets pas en doute, il est soumis aux influences trompeuses de son milieu ; il est sensible aux sollicitations de son ambiance, portée à détourner au profit de quelques-uns les ressources de tous. Eh bien ! aujourd'hui particulièrement dans son empressement fiévreux à mettre sur pied, même **provisoirement**- ne l'oublions pas, rien de dur comme le provisoire- cette caisse de retraite de ses employés, le gouvernement me paraît le jouet d'une illusion d'optique ; il me paraît voir les besoins du pays à travers les lunettes de ses fonctionnaires, par le prisme trompeur d'une corporation aux longs bras, aux multiples tentacules...Et je l'avoue, député inexpérimenté et naïf que je suis, à entendre le rythme de la pompe aspirante et foulante qui aspire le jus de tous les contribuables du canton pour la refouler dans les artères d'une corporation, je me demande non seulement si l'Etat est aux services de ses employés, mais encore si le peuple souverain est créé pour servir le gouvernement et ses fonctionnaires ?

A m'entendre, on va m'accuser d'être l'ennemi du principe de la caisse de retraite! Je proteste contre cette imputation. Si je lutte contre la caisse de retraite telle qu'on nous la présente, c'est qu'elle va à l'encontre des intérêts du peuple, à l'encontre de sa volonté souveraine dont nous sommes ici les représentants. Mais je reconnais qu'il y a là un principe de fécondité et de bien-être. Il y a là un puissant levier d'amélioration sociale. La caisse de retraite bien entendue, bien appliquée surtout, serait une prime à la prévoyance ; c'est la récompense de l'effort individuel, une assurance contre l'invalidité et la fatigue qu'apportent à l'organisme l'âge, l'usure, le travail.

Je voudrais que ce principe soit connu, soit répandu à pleines mains dans le peuple, soit mis en pratique sur la plus large échelle. Mais il faudrait qu'une caisse de retraite, pour être bien ordonnée et donner tous ses fruits, **soit ouverte à tout le monde**, surtout aux classes laborieuses et productives, accessible à tous ceux qui, les mains calleuses, fécondent le sol et l'usine, produisent le pain et l'outil, suent dans les champs et sur les coteaux, sur l'Alpe et dans la plaine. Oui, il faudrait qu'une caisse de retraite populaire englobe, librement, du reste, tout cet admirable monde du travail, paysans, ouvriers, petits commerçants, petits industriels qui font la prospérité du pays et dont la vie est un perpétuel souci sans qu'ils puissent, par leur labeur ingrat, assurer le repos et la sécurité de leur vieillesse. Il faudrait que le gouvernement, puisqu'il s'en mêle, porte à ceux-là la même sollicitude qu'à ses employés.(...)Ah ! je demande beaucoup, n'est-ce pas ? Beau rêve, dirait-on, mais impossible à réaliser !- Eh, Messieurs, avons-nous seulement tenté une seule fois de l'étudier ? N'oublions pas que ce qui est impossible aujourd'hui, devient fort possible demain...(..)

Mais au lieu d'étudier, de préparer, d'élaborer la caisse populaire de retraite, ouverte à tous, surtout au plus méritant, pour la réaliser quand des temps plus heureux reviendront, que faisons-nous ? Nous organisons à la hâte, avec la fièvre incompréhensible du provisoire, des caisses partielles, non coordonnées, sans même

---

<sup>11</sup> Charvoz M. (1865-1954), libéral radical, négociant, propriétaire, journaliste, Dr ès sciences, député d'Entremont de 1921à1929 et de Martigny de 1929 à1933.

**Dossier de sources réalisé dans le cadre du séminaire de recherche  
«Conflits et débats autour de l'Etat social»  
UNIL 2000-2001, Prof HU Jost/M Leimgruber)**

réaliser leur fusion des caisses pour des privilégiés, dont la vie, émergeant au budget, est un véritable bien-être à côté de celle de la plupart des contribuables, et cela au moment même où notre budget boucle par un inquiétant déficit.(...)

Dans ces conditions, Messieurs, je vous l'avoue, la demande du gouvernement me paraît injuste... ; elle me paraît même anticonstitutionnelle puisqu'elle consacrerait des privilégiés à l'encontre de l'art.3 de la Constitution ainsi conçu : «Tous les citoyens sont égaux devant la loi. Il n'y a, en Valais aucun privilège de lieu, de naissance, de personnes, de classe. »(...)

Pour toutes ces considérations, Monsieur le président et Messieurs les députés, je propose :

1. de rejeter la demande du gouvernement ;
2. de mettre à l'étude la question d'une caisse de retraite populaire, ouverte à tous, sous le contrôle de l'Etat, qui subsidierait les moins fortunés ; (...)

M. le conseiller d'Etat de Chastonay : (...) M. Charvoz voudrait étendre les bienfaits de la caisse de retraite à tous les citoyens et pour cela il a développé de belles et émouvantes théories que nous ne pouvons pas réaliser dans le domaine cantonal du moins, mais qui relève du domaine fédéral. (...)

M. Charvoz réplique qu'il ne peut partager l'opinion de M. le chef du Département, qui traite d'utopie la demande qu'il a exposé au sujet de l'assurance-vieillesse. Cette utopie, le canton de Vaud l'a réalisé depuis longtemps.(...)

M. le conseiller d'Etat Troillet : ... M. Charvoz a obtenu un succès oratoire. Mais combien de choses qu'il a dites ne peuvent être réalisées. Quant à la question de l'assurance- invalidité et vieillesse, elle est étudiée par les Chambres fédérales et le peuple suisse devra sous peu, nous l'espérons, se prononcer sur ce projet. »

**Partie IV : les lois sur l'assistance :**

J'ai parcouru, pour cette dernière partie, les débats qui ont accompagné le projet de loi sur l'assistance de 1897, adopté en 1898, et ceux qui ont animé la révision de cette loi, entreprise dès 1920, qui s'est prolongée jusqu'en 1926, puisque le premier projet de révision, établi en 1921, fut repoussé par le peuple valaisan (5938 non/ 5234 oui). Entre temps, il y eu deux motions, celle du député Kluser, dont on a parlé plus haut, en 1906, et celle du député Troillet<sup>12</sup>, en 1919. Les sources proposées ont la simple prétention de donner une image des principaux sujets de discussion et de confrontation qui ont animé les délibérations sur ces lois d'assistance. La préoccupation essentielle des députés tourne autour de la répartition financière des charges d'assistance. Sur qui ou quelle institution les frais doivent-ils tomber ? En Valais, l'idée que l'Etat doit assister l'indigent a progressé lentement.

Les bourgeois, les présidents de commune, le conseil d'Etat vont tenter de protéger leurs intérêts et d'impartir les charges d'assistance sur les autres. C'est du moins l'image que je me suis faite de ces débats. Ces derniers mettent en évidence les conflits entre l'Etat et les communes valaisannes.

La loi de 1898 est la première loi sur l'assistance en Valais qui fait mention et prend en compte les « vieillards infirmes ». L'Etat ne semble pas s'en être préoccupé auparavant ; les vieux en tant que catégorie de la population qui réclame une assistance sont reconnus relativement tard. ( ou Le concept des « vieux » en tant que catégorie distincte de personnes qui ont besoin d'assistance apparaît relativement tard en Valais.)

**Source XII : Message du conseil d'Etat, lu à la session de mai 1897, « Protocoles du GC », session de mai 1897, annexe 6.**

« Vieille de bientôt 70 ans, âge respectable, nous semble-t-il, à notre époque de fièvre législative, la loi actuelle ne comprend dans sa sphère de charité que l'assistance des indigents proprement dit. Elle en prive toute une catégorie de malheureux, tels que: les aliénés, les vieillards infirmes, les incurables, etc. et néglige absolument l'enfance malheureuse et abandonnée...( ...)

---

<sup>12</sup> **Troillet R. (1872-1952), conservateur, droguiste, député d'Entremont de 1913 à 1921 et 1925 à 1933, président du conseil municipal de Bagnes**

**Dossier de sources réalisé dans le cadre du séminaire de recherche**  
**«Conflits et débats autour de l'Etat social»**  
**UNIL 2000-2001, Prof HU Jost/M Leimgruber)**

Bien loin de savoir tirer parti des ressources que pouvait lui offrir l'assistance publique, la loi semblait en ignorer les plus importantes, ou du moins, ne pas se rendre compte de leur faculté contributive : ainsi en était-il de la contribution trop négligée des bourgeois au frais de l'entretien des pauvres, et cela, souvent, au grand détriment des municipalités déjà surchargées.(...)

L'assistance publique, en Valais comme ailleurs, est fondée sur l'idée saine que la charité, fille de l'amour du Christ, est un devoir pour la société sans qu'à ce devoir corresponde un droit de la part de l'assisté. En conséquence de cette maxime, nous avons adopté deux principes qui dominent la charité légale.

Le premier part de la base que tout secours doit être considéré comme une avance, un prêt dont le recouvrement peut être poursuivi contre l'assisté lorsqu'il revient à meilleure fortune. Il en résulte que la charité légale constitue une espèce de solidarité sociale ; elle ne doit pas humilier celui qui la reçoit, mais le soutenir, l'encourager et l'amender.(...)

Au vu de la charité publique, cette disposition se justifie pleinement : elle empêche les abus et combat la fainéantise.(...)

Le second point essentiel du projet est le principe formulé aux art. 7 et 8 qui déterminent, qu'à défaut des parents, l'obligation de fournir l'assistance réclamée incombe à la commune d'origine.(...)

Quelques législations modernes sur l'assistance publique tendent à attribuer à la commune du domicile l'entretien des indigents. Ce système offre certes des avantages au point de vue de la promptitude des services et empêche ce renvoi douloureux de commune à commune des malheureux tombés à la charge publique. Nous n'avons pas pu suivre cette voie qui eût été une véritable perturbation de nos traditions et cela d'autant plus que, par la considération très évidente que la commune bourgeoise est le vrai berceau du citoyen valaisan et que c'est elle aussi qui perçoit le prix de l'agrégation des bourgeois. (...)

Le conseil d'Etat charge donc plus fortement les bourgeoisies en ce qui concerne les frais d'assistance, mais il le fait « à défaut des parents ». Cette remarque est importante, car le rôle donné à la famille dans le soutien des parents pauvres est à la base de l'assistance valaisanne jusqu'à la fin du XIXe siècle. Un des points centraux des débats autour de la loi de 1898 trahit cette perception encore « familiale » de l'assistance : on discute si l'obligation d'assistance doit être appliquée jusqu'au quatrième degré de parenté, ou jusqu'au huitième degré. Le GC adoptera finalement la seconde alternative, qui a l'avantage, au détriment des familles, de décharger financièrement les communes et les bourgeoisies. Plus qu'une volonté de perpétuer les vieilles traditions, cet attachement à l'assistance par la famille semble être un moyen, pour l'Etat, d'éviter de devoir s'impliquer plus à fond dans le financement de l'assistance.

**Source XIII : débat autour du 4e ou 8<sup>e</sup> degré, séance du 23 novembre 1897, extraits, « Bulletin du GC », 1897, session de novembre, p.179-180.**

« La commission, comme on l'a dit, s'est divisée. Une moitié propose de réduire au quatrième degré l'obligation d'entretenir les parents pauvres, pendant que l'autre moitié de la commission propose d'adopter le projet du Conseil d'Etat fixant la limite de cette obligation au huitième degré.

M Henri Bioley, ancien conseiller d'Etat : il lui paraît à la fois équitable et logique qu'on restreigne cette assistance obligatoire au quatrième degré, puisque c'est le degré des héritiers réservataires. Au delà de ce degré, on n'est pas tenu de laisser une partie de sa fortune à ses héritiers et l'on voudrait obliger ces derniers à venir vous assister alors que vous auriez, par testament, passé votre fortune entière à un étranger !(...)

M.Léon Roten, ancien conseiller d'Etat, préfère, par contre, le principe du projet, soit l'extension au huitième degré, partant aussi du point de vue de la justice, de l'équité comme de la logique, puisque ceux qui peuvent être appelés à hériter, selon la loi, doivent aussi être tenus d'assister.

Au point de vue pratique, il vaut mieux étendre cette charge d'entretien sur un plus grand nombre de personnes que de la restreindre sur un petit nombre. L'essentiel est de soulager autant que possible. Avec le système de M.Bioley, on arrive au communisme. Ce n'est pas l'Etat qui hérite de l'individu, ce sont les parents.(...)

Cette loi sur l'assistance de 1898 est critiquée par le député Kluser, qui, à la séance du premier mars 1906, demande sa révision. Il critique le principe de l'assistance jusqu'au huitième de gré et propose une plus grande intervention de l'Etat et des bourgeoisies.

**Dossier de sources réalisé dans le cadre du séminaire de recherche**  
**«Conflits et débats autour de l'Etat social»**  
**UNIL 2000-2001, Prof HU Jost/M Leimgruber)**

Les mêmes revendications sont reprises par le député Troillet, dans sa mention, déposée au GC le 24 mai 1919. La plupart de ses propositions seront retenues dans le projet de loi de 1920.

**Source XIV: extraits de la motion Troillet, « Bulletin du GC », 1919, session de mai, p. 291-299.**

« le conseil d'Etat est invité à présenter, dans la prochaine session de novembre du Grand Conseil, un projet de loi révisant les diverses dispositions légales cantonales sur l'assistance. Ce projet devra prévoir la participation de l'Etat aux frais occasionnés aux communes par l'assistance, ainsi que la création des asiles rendus indispensables par la situation générale actuelle en matière d'assistance.

Les dispositions législatives cantonales prévoyaient, avant l'entrée en vigueur du C.C.S., que les frais d'assistance incombait aux parents jusqu'au huitième degré inclusivement. Par suite de l'entrée en vigueur du C.C.S., la loi cantonale sur l'assistance fut modifiée et les communes eurent encore la possibilité de récupérer une partie des frais occasionnés par l'assistance, sur les parents des assistés, jusqu'au quatrième degré inclusivement. Mais un jugement du Tribunal fédéral, intervenu en 1917, annula une partie des dispositions de la loi valaisanne d'application concernant l'assistance. Ce jugement, qui a établi une jurisprudence en la matière, statue que l'action alimentaire ne peut être intentée que contre les personnes mentionnées dans les articles 328, 329 et 330 du C.C.S. et encore dans les limites restrictives qui y sont indiquées.

De fait, l'assistance a incombé, depuis, presque exclusivement aux communes.

Tant que les dispositions du C.C. valaisan furent en vigueur, les assistés étaient, pour la plupart, entretenus par les parents eux-mêmes et placés par leurs soins. Les familles exerçaient une surveillance sur leur parents en danger de tomber à l'assistance et cette surveillance était généralement des plus heureuses, surtout dans les communes rurales de population peu cosmopolite.(...) Qu'en est-il auj. ? on a détruit les liens de la famille. Les frères et sœurs ne sont plus tenus à la dette alimentaire que dans bien peu de cas. Les oncles et leurs neveux n'ont plus aucune obligation légale réciproque que celles qui régissent tous les citoyens. Malheureusement, la législation tend à la destruction de la famille en lui enlevant, uns à uns, tous les liens qui l'ont créée et qui devaient servir à la maintenir.(...) Mais inutiles regrets... Les charges que les familles avaient supportés jusqu'ici sont maintenant généreusement octroyées aux communes. Ces charges, cependant, ne sont pas en rapport avec les ressources des communes, d'autant plus que celles-ci ne disposent pas d'établissement pour recevoir ses nombreux assistés. (..)

Les économistes distinguent, parmi les indigents, les trois classes suivantes :

1. Ceux qui n'ont pas la *force de travailler* : les enfants, les vieillards ...
2. Ceux qui n'ont pas la *volonté de travailler*, par paresse, ivrognerie, etc.
3. Ceux qui ne trouvent pas les *moyens de travailler*, chômage, etc.

En présence de ces trois catégories d'indigents, la société ne peut échapper à la nécessité de s'en occuper, pour la première catégorie, à titre de solidarité sociale.(...) Pour secourir les indigents de la première classe, l'assistance réclame, outre les institutions qui existent à ce jour, un *asile de vieillards*, sinon un *sanatorium*, au moins la disposition de quelques lits dans un établissement de ce genre, pour les tuberculeux indigents.(...)

En matière d'assistance, il convient de tenir compte des tendances actuelles dans ce domaine ; nous constatons que le principe de l'assistance par la commune d'origine tend à faire place à celui de l'assistance par la commune de domicile.(...)

Une autre tendance moderne de l'assistance est celle de la centralisation qui... « facilite infailliblement la recherche de nouvelles ressources et en réduit considérablement les frais » ; l'action communale pour l'assistance publique paraît auj. hors de proportion avec les résultats et une administration cantonale pourra s'en tirer à meilleur compte.(...)

Nous estimons qu'il y a lieu de prévoir que l'assistance serait faite directement par l'Etat, avec le *concours* de la commune de domicile.(...)

On ne peut discuter de cette question d'assistance sans mentionner que nous avons étudié en premier lieu la question de l'assurance-vieillesse et de l'assurance-maladie obligatoire, comme cela existe dans certains cantons, notamment à Bâle-Ville ; dès qu'une fois les frais occasionnés par la maladie ou les infirmités que causent l'âge auraient été couverts par une assurance, les autres frais d'assistance auraient été très minimes.

Cette partie de la question doit être étudiée à part et nous avons dû laisser de côté ce projet, au vu des nombreuses difficultés qu'auraient soulevées l'application de ce système dans notre canton. »