

Zeitschrift: Revue syndicale suisse : organe de l'Union syndicale suisse
Herausgeber: Union syndicale suisse
Band: 61 (1969)
Heft: 11

Artikel: Les assurances sociales en Suisse et leur évolution probable
Autor: Bernasconi, Giacomo
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-385565>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

Download PDF: 10.12.2025

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

de nos compatriotes sont terriblement conservateurs, vivant repliés sur eux-mêmes, davantage dans le passé que dans le présent et encore moins dirigés vers des solutions d'avenir.

Cependant, nous pouvons vous donner la certitude que le mouvement syndical, comme il l'a fait hier et le fait aujourd'hui, saisira demain toutes les occasions pour aller de l'avant et, tous ensemble, efforçons-nous de faire tomber les œillères conservatrices de nombre de nos concitoyens, en intensifiant nos efforts en matière d'information et en renforçant chaque jour nos organisations professionnelles, afin de leur assurer une audience toujours plus grande.

Les assurances sociales en Suisse et leur évolution probable

Par *Giacomo Bernasconi*

Le congrès syndical qui a siégé à Lucerne en 1966 a traité de manière exhaustive le problème des assurances sociales dans l'optique syndicale. Le passage y relatif de la résolution générale a la teneur suivante:

Le congrès exige que le développement des assurances sociales soit poursuivi. La création d'une véritable assurance-maternité s'impose avec toujours plus d'acuité. Malgré les efforts déployés pendant des années, la récente révision de l'assurance-maladie est tout à fait insatisfaisante. La menace de suppression ou de réduction des subventions fédérales met en danger l'assurance-maladie et l'assurance des accidents non professionnels. Les prestations de l'AVS et de l'AI doivent être améliorées de telle sorte que ces deux importantes branches de notre sécurité sociale, combinées avec celles des institutions cantonales, communales, professionnelles et d'entreprises assurent des moyens d'existence suffisants aux vieillards, aux survivants et aux invalides.

Depuis lors, l'attention s'est concentrée avant tout sur l'assurance-maladie et l'AVS. Ce sont aussi les deux secteurs des assurances sociales sur lesquels le congrès mettra l'accent.

La crise de l'assurance-maladie s'est encore aggravée pendant les trois dernières années. La nouvelle réglementation des subsides fédéraux a été impuissante à corriger les conséquences de l'alourdissement des dépenses consécutif à l'amélioration légale des prestations minimales et à l'enflement extraordinaire du coût des soins hospitaliers. Toutes les caisses de maladie ont dû procéder à des augmentations massives des cotisations. Les taux sont devenus excessifs

pour de larges milieux de la population, pour les familles laborieuses avant tout. L'échec de la nouvelle réglementation du droit dit des médecins introduite en liaison avec la dernière révision a encore aggravé les conflits entre les caisses et les associations du corps médical. Dans nombre de cantons, l'application des conventions a été suspendue. C'est encore le cas dans plusieurs d'entre eux. Bien que les prestations de maternité aient été sensiblement améliorées, le problème posé par la compensation de la perte de gain n'est pas résolu. L'assurance pour une indemnité journalière ne permet pas une solution satisfaisante. La réglementation envisagée en liaison avec la révision du droit régissant le contrat de travail – et qui devrait permettre une solution à tout le moins partielle pour les femmes qui travaillent – n'est pas encore sous toit.

Il est plus urgent d'aménager l'assurance-maladie de manière plus sociale que de modifier les structures de la prévoyance-vieillesse et invalidité.

La 7e révision de l'AVS – et par voie de conséquence de l'AI – qui est entrée en vigueur le 1er janvier 1969, a entraîné une nette amélioration des rentes et, pour la première fois, un relèvement des cotisations des salariés de 4 à 5,2 %. Les rentes minimales ont été augmentées de 45 % et toutes les autres rentes de 33 $\frac{1}{3}$ %. La rente minimale de vieillesse simple a été portée à 200 fr. et la rente maximale à 400 fr. par mois. La rente minimale pour couple (160 % de la rente simple) est de 360 fr. et la rente maximale de 640 fr. Au regard de 1948, les taux minimaux ont quintuplé et les taux maximaux ont été multipliés par 3,2. Compte tenu des prestations complémentaires servies par les cantons, les rentes minimales sont aujourd'hui plus de huit fois plus élevées qu'alors.

Vous connaissez mon avis sur la conception qui a commandé jusqu'à maintenant une augmentation proportionnellement plus forte des taux minimaux que de ceux des autres rentes. J'ai largement commenté cette évolution dans l'exposé que j'ai présenté lors du dernier congrès. Aussi n'y reviendrai-je pas. En revanche, j'étayerai par quelques chiffres la constatation faite alors: Après plus de vingt ans d'AVS, les salariés ne figurent plus guère parmi les bénéficiaires de rentes minimales. Ces chiffres ont paru dans le rapport annuel de l'AVS 1967. Sur mille *rentes de couples*, 47 seulement, ou 4,7 %, ont été des rentes minimales. Pour l'ensemble des *rentes simples*, la proportion a été nettement plus élevée: 175 sur mille pour les hommes et 339 pour les femmes. Précisons que ces chiffres se rapportent à l'ensemble des rentes en cours. Sans aucun doute, c'est parmi les rentes dont la durée est la plus longue que l'on décèle le taux le plus élevé de rentes minimales. Il en ressort nettement que ces rentes sont versées *avant tout* à des *personnes qui ne travaillaient pas ou que partiellement*; elles sont plus nombreuses parmi les personnes seules que parmi les couples, et parmi

les femmes que parmi les hommes. On doit conclure que ce n'est pas avant tout l'affaire des syndicats – organisations de travailleurs, d'œuvrer pour une amélioration constante des rentes minimales au détriment de l'augmentation des autres rentes. Une telle politique serait préjudiciable à la longue aux intérêts des salariés.

Cette méthode, appliquée lors de toutes les revisions qui se sont succédé, a eu pour effet de réduire constamment l'écart entre les rentes minimales et maximales. La relation actuelle de 2 : 1 ne correspond plus à l'éventail des cotisations, très largement ouvert. Cela n'aurait rien d'inquiétant si le rapport entre les rentes les plus élevées et la partie du revenu qui est assurée était différent. La rente à laquelle peuvent prétendre les détenteurs de revenus très élevés est sans rapport avec les cotisations versées. La rente maximale de respectivement 400 fr. et 600 fr. est atteinte dès que le revenu s'inscrit à 12 600 fr. Les cotisations afférentes à la partie du revenu qui dépasse cette limite sont payées au titre de la solidarité. Le principe de l'assurance est donc mis à rude épreuve. La diminution constante de l'écart entre rentes minimales et maximales, si elle se poursuivait, mettrait en danger le principe de la solidarité. On sait qu'il a déjà subi une première entorse lors de la 7^e revision.

En liaison avec la 6^e revision de l'AVS, l'institution du régime des prestations complémentaires a tenu compte de la nécessité d'améliorer les rentes les plus basses. Dès le début, on a critiqué le fait que le droit à ces prestations est commandé par le besoin, comme aussi le niveau relativement bas des limites de revenus. Ces critiques sont encore formulées aujourd'hui. Je suis cependant d'avis que le régime des prestations complémentaires est préférable à une augmentation plus forte des rentes minimales, parce qu'il permet d'aider de la manière la plus rationnelle et la plus rapide partout où c'est nécessaire; du point de vue actuariel, c'était aussi la plus recommandable. La loi fédérale sur les prestations complémentaires est en voie de revision; le projet propose un relèvement des limites de revenu et diverses autres améliorations visant à tenir compte des charges de loyer et des dépenses pour les soins médicaux et pharmaceutiques. Si les Chambres fédérales améliorent encore quelque peu le projet, le régime des prestations complémentaires répondra mieux au caractère d'assurance de l'AVS et tiendra aussi mieux compte des nécessités sociales qu'une nouvelle augmentation des rentes minimales au détriment des autres rentes, de celles des travailleurs avant tout.

Les considérations qui précèdent valent aussi pour l'assurance-invalidité, dont, à chacune des revisions de l'AVS, les rentes sont améliorées dans la même ampleur que celles de l'AVS.

Les mesures de réadaptation de l'AI ont été améliorées de manière sensible – lors d'une revision ad hoc – depuis l'entrée en vigueur

de l'assurance. Les progrès de la médecine, de la chirurgie, de l'orthopédie et de la technique commanderont encore d'autres améliorations.

La Commission fédérale d'AVS/AI propose une révision de l'article 19 de la loi d'AI pour corriger ce qu'a d'injuste la jurisprudence relative à l'assistance aux enfants infirmes mentaux qui ne sont pas susceptibles de recevoir une éducation.

Ceux qui ont espéré, de manière assez peu réaliste d'ailleurs, que la 7e révision et ses relèvements massifs des rentes AVS/AI mettraient fin, temporairement du moins, aux revendications ont été déçus. La 8e révision était à l'ordre du jour avant même que la 7e fût sous toit! Les promoteurs de « pensions populaires » sont devenus plus nombreux. Par ce terme, j'entends une rente dont le montant est déterminé par le salaire, qui doit atteindre un certain pourcentage d'un revenu tenu pour déterminant. Cette évolution est compréhensible et l'Union syndicale n'a jamais perdu cet objectif de vue au cours des efforts qu'elle a déployés pour améliorer les rentes de vieillesse. Ce qui importe, c'est d'apprécier, en mettant dans la balance les risques de référendum et les inévitables relèvements des cotisations, dans quels délais ce but pourrait être atteint. Il convient aussi de se demander si cet objectif doit être réalisés exclusivement par le biais d'une augmentation des rentes AVS et s'il n'apparaît pas préférable de *conserver* à cette institution, dans une certaine mesure du moins, son caractère d'assurance de base et d'en compléter les versements par des prestations des assurances complémentaires des entreprises et des associations professionnelles. Le « second pilier » devrait être développé de manière que ses prestations et celles de l'AVS assurent à tous une rente suffisante, atteignant une certaine proportion du revenu tenu pour déterminant.

En juin 1968, le congrès du Parti socialiste a décidé de lancer une initiative constitutionnelle visant à une refonte des assurances sociales. On doit regretter que le parti ait pris cette décision sans consulter l'Union syndicale, avec laquelle il avait étroitement collaboré jusqu'à ce moment – en particulier pendant la phase d'élaboration des 6e et 7e révisions de l'AVS. Un accord complet était intervenu en ce qui concerne la nécessité d'augmenter les rentes et les autres points de ces révisions. Les deux organisations ont adressé des mémoires communs au Conseil fédéral. Cette unité de vues a été bénéfique: les deux révisions ont été très largement conformes aux propositions du PSS et de l'USS, la 6e dans une plus large mesure que la 7e. Je suis persuadé que le maintien de cette collaboration aurait abouti à d'autres résultats tout aussi réjouissants.

Il faut cependant reconnaître qu'une forte pression a été exercée sur les organes dirigeants du parti; parallèlement, l'aspiration à

une refonte complète de l'assurance-maladie et de l'AVS/AI est toujours plus vive.

Lors du congrès de juin 1968 a dominé la conception d'une initiative constitutionnelle englobant les assurances sociales dans leur ensemble. Par la suite, les organes dirigeants du parti – avant tout pour respecter ce que nous pourrions appeler l'unité de la matière – ont décidé de lancer deux initiatives distinctes, dont l'une concerne l'assurance-maladie et l'autre l'AVS.

L'Union syndicale n'a pas participé, en tant qu'organisation, à l'élaboration de ces textes. A un certain moment cependant, nous avons dû convenir qu'elle ne pourrait appuyer aucun des projets relatifs à l'AVS. Il est évident que, face à une telle situation, l'Union syndicale ne pouvait demeurer passive. Le Comité syndical a donc décidé de soumettre au PSS son propre projet – avant tout en ce qui concerne l'initiative AVS – en précisant que l'Union syndicale pourrait donner son appui au PSS s'il se ralliait à ce texte. Par la suite, de nombreux échanges de vues ont eu lieu entre les deux organisations. Ils ont abouti à un accord, auquel une forte majorité du comité du parti s'est ralliée. Votre congrès a été saisi des projets d'initiatives du PSS relatifs à l'assurance-maladie et à l'AVS/AI.

Initiative pour une assurance sociale contre la maladie

Dès le début, le texte relatif à l'initiative sur l'assurance-maladie a suscité des divergences moins graves entre les deux organisations que le projet concernant l'AVS. L'Union syndicale a précisé ses vues en matière de révision de l'assurance-maladie dans sa réponse à l'enquête récente effectuée par l'Office fédéral des assurances sociales. La conception exposée dans ce document par l'Union syndicale ne s'écarte que sur des points de détail de celle que le PSS a élaborée. Les deux organisations se prononcent pour une assurance-maladie partiellement obligatoire – c'est-à-dire obligatoire pour certaines catégories de personnes; cette concordance a facilité l'accord.

Un problème fondamental a été de préciser s'il convient de tenir compte des caisses existantes ou s'il n'est pas préférable d'envisager une solution qui les écarte. Au sein des deux organisations, des voix se sont élevées pour une assurance-maladie dont les caisses actuelles ne seraient plus les assureurs; aux caisses devrait se substituer un office fédéral de l'assurance-maladie ou une caisse fédérale de maladie analogue à la Caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accidents. Dans les deux organisations, les hommes soucieux de réalisme sont convenus qu'une telle conception paraissait vouée à un échec certain. En conséquence, l'initiative préconise le maintien des caisses et de leur fonction d'assureurs.

Dans cet ordre d'idées, il faut relever que l'on surestime souvent l'importance du *nombre* des caisses de maladie.

Certes, il serait souhaitable qu'il fût réduit, ce qui permettrait une organisation plus rationnelle et une compression des dépenses d'administration. Il faut cependant ajouter que, dans les petites caisses, le travail bénévole – le plus souvent rémunéré symboliquement – de militants dévoués allège très sensiblement ces charges. De surcroît, les relations entre caisses et membres sont plus étroites, plus personnelles que celles qui s'établissent dans les grandes caisses entre les assurés et une administration anonyme. Plus encore, le contrôle est plus facile et prévient les abus. Quoi qu'il en soit, l'effectif des caisses ne figure pas parmi les problèmes brûlants de l'assurance-maladie.

Pour ce qui est du champ d'application, l'initiative préconise l'assurance obligatoire pour les soins médicaux et une assurance obligatoire limitée pour la compensation du gain en cas de longue maladie, à la suite des accidents non assurés auprès de la Caisse nationale (assimilés aux cas de longue maladie), en cas d'hospitalisation et de maternité. Dans tous ces cas, l'assurance doit prendre en charge tous les coûts, sans retenue ou franchise.

La décision appelée par la proportion de la perte de gain qui doit être couverte a été difficile. Sans aucun doute, une solution analogue à celle de l'assurance-accidents obligatoire (couverture de la perte de gain jusqu'à concurrence de 80 % d'un certain montant), serait la plus souhaitable. Mais sur ce point également, des considérations réalistes sur les possibilités de réalisation l'ont emporté. L'indemnité journalière doit être au moins égale à celle que verse l'assurance-invalidité. Cette solution, bien qu'elle aille moins loin que celle de la Caisse nationale, a probablement de plus grandes chances d'être réalisée. Elle favorise les assurés qui ont des charges de famille; en revanche, les personnes seules seraient moins généreusement indemnisées que dans le cadre d'une solution plus ou moins calquée sur la réglementation de la Caisse nationale.

Le financement de l'assurance-maladie doit faire l'objet d'une refonte totale. Les primes des salariés seront fixées en pour-cent du gain. Cette solution mettra fin aux charges, presque insupportables, du chef de famille; elle exige, en revanche, un passage de l'assurance individuelle à l'assurance familiale. Elle permettra aussi, à tout le moins pour les salariés, la perception des cotisations à la source, comme c'est le cas pour l'AVS/AI et le régime des allocations pour pertes de gain. Enfin, innovation révolutionnaire, l'initiative préconise une participation de 50 % des employeurs au paiement des cotisations.

Cette réglementation va nettement au-delà de celle que l'Union syndicale avait envisagée. Le Comité syndical s'y est néanmoins rallié; il considère, en effet, qu'une initiative doit préconiser une refonte plus profonde de l'assurance-maladie que celle que per-

mettrait de réaliser une révision usuelle. Cette tentative doit être entreprise si l'on veut que cette initiative aboutisse à un assainissement de l'assurance-maladie. Le Comité syndical invite donc le congrès à appuyer l'initiative du parti dans la rédaction qui a été convenue entre les deux organisations.

Pour ce qui est de l'assurance-accidents, le comité du PSS a apporté une modification qui ne figure pas dans le texte soumis au congrès, mais à laquelle nous pouvons nous rallier. Cette assurance doit être *obligatoire pour tous les salariés*; la Confédération a la faculté d'étendre l'obligation à d'autres catégories de la population.

Initiative AVS/AI

Il a été nettement plus difficile, en revanche, de s'entendre sur le texte de l'initiative concernant l'AVS/AI.

J'ai déjà dit que les deux projets en discussion au sein du parti allaient beaucoup plus loin, par leur portée matérielle, que le mandat donné par le congrès. Ces textes préconisaient des dispositions assurant, en partie, une rente nettement plus élevée que 60 % de l'ensemble du revenu déterminant. Pour des raisons de principe et des raisons matérielles ensemble, l'Union syndicale ne pouvait accepter une solution privilégiant de manière excessive les personnes qui n'ont pas exercé d'activité économique ou qu'une activité partielle au regard des salariés – et tout en accroissant les charges de ces derniers. Cette solution aurait rendu l'AVS/AI impopulaire aux yeux des salariés – et avant tout des personnes indépendantes. Nous ne pouvions courir ce risque.

De surcroît, le texte initial, s'il avait été accepté, aurait provoqué l'effondrement du « second pilier », au renforcement duquel l'Union syndicale est intéressée pour des raisons évidentes et que vous connaissez.

Le texte qui vous est soumis aujourd'hui, et qui est fondé sur le contreprojet que l'Union syndicale a soumis au PSS, prévoit uniquement une assurance générale et obligatoire de base, dont les prestations doivent être fixées de manière que les rentes pleines couvrent un minimum d'existence fixé par la loi et dont le montant soit indexé.

Pour les salariés, l'initiative préconise une assurance professionnelle complémentaire (second pilier). Les prestations AVS et celles de l'assurance complémentaire ensemble doivent couvrir au minimum 60 % du revenu déterminant, qui sera pris en considération jusqu'à deux fois et demie de la moyenne générale des revenus.

L'assurance complémentaire est servie par les institutions de prévoyance du « second pilier » – existantes ou encore à créer; ces institutions, quand leurs prestations atteignent le niveau nécessaire, quand elles garantissent le droit de libre passage et le pouvoir d'achat de leurs prestations, sont reconnues en tant qu'assureurs

complémentaires. Pour les travailleurs qui n'appartiennent pas à une institution de ce genre ou dont l'assurance complémentaire ne répond pas aux exigences, une assurance fédérale complémentaire sera créée. Elle ferait en quelque sorte, passez-moi l'expression, fonction de bouche-trou, mais temporairement seulement. Les entreprises et les associations professionnelles devront créer de nouvelles institutions de prévoyance et poursuivre le développement de celles qui existent jusqu'au moment où l'ensemble des travailleurs, ou du moins le plus grand nombre possible, bénéficieront des avantages de l'assurance complémentaire de caractère privé.

Cette solution vise donc à maintenir et à renforcer le « second pilier ». Pour que cet objectif puisse être atteint, il faut que toutes les institutions du second pilier offrent des avantages pour le moins aussi grands que la caisse fédérale d'assurance complémentaire et sans exiger des travailleurs des contributions plus élevées. En effet, si la Caisse fédérale d'assurance complémentaire versait des prestations plus fortes en exigeant des travailleurs des contributions égales ou moindres, si elle faisait, en d'autres termes, concurrence aux institutions de prévoyance des entreprises et des associations professionnelles, le développement de ces dernières serait stoppé; plus encore, leur existence serait menacée.

Pour ce qui est du financement de l'assurance de base, l'initiative reprend la disposition constitutionnelle selon laquelle les contributions financières de la Confédération et des cantons ensemble ne doivent pas dépasser la moitié des dépenses globales. En revanche, l'initiative veut stopper la dévalorisation – constante depuis l'entrée en vigueur de l'AVS – de l'apport des pouvoirs publics en fixant aussi une contribution minimale; elle préconise que les versements de la Confédération et des cantons ne doivent jamais être inférieurs au tiers des dépenses requises par le fonctionnement de l'assurance.

L'initiative vise à une nouvelle réglementation de la contribution patronale, aujourd'hui de 50 % de la cotisation globale. Désormais, la cotisation du salarié à l'AVS et à l'assurance professionnelle complémentaire doit être ramenée à un tiers de la cotisation globale, les deux tiers étant à la charge de l'employeur.

Comme jusqu'à maintenant, les versements de la Confédération à l'AVS seront alimentés par le produit de l'imposition du tabac et des eaux-de-vie; les recettes globales de ces impôts seront réservées au financement de l'AVS. Rien n'est donc changé au système actuel. Il est nécessaire de le préciser, notamment en liaison avec le régime présent des prestations complémentaires. Les subsides versés à cet effet aux cantons sont prélevés sur le produit de ces deux impôts. Cette réglementation est, à mon avis, conforme à la disposition constitutionnelle d'aujourd'hui, les subventions fédérales versées aux cantons pour le financement des prestations com-

plémentaires AVS étant de toute évidence assimilables à une contribution de la Confédération à cette assurance de base. Cela n'a d'ailleurs pas été contesté jusqu'à maintenant.

Je constate donc que le texte de l'initiative socialiste n'est pas en contradiction avec nos conceptions relatives à l'évolution ultérieure de l'AVS/AI. Peut-être aurait-on pu préférer un texte allant moins dans les détails matériels et laissant plus de liberté au législateur. D'autre part, il est compréhensible que l'on ressente le besoin de garantir autant que possible, par un texte détaillé, la réalisation des réglementations que l'on tient pour nécessaires. Il est évident que ce besoin est plus fortement ressenti par le promoteur d'une initiative que par les autres organisations invitées à l'appuyer. Si nous laissons au parti le soin de lancer cette initiative, nous ne pouvons nous immiscer trop fortement dans la rédaction.

Le Comité syndical a décidé de ne pas participer au lancement de ces initiatives, qui sont exclusivement l'affaire du PSS. Il s'agit uniquement, pour nous, de décider si nous voulons ou non leur donner notre appui. Un examen des textes montre que rien ne s'oppose à ce que l'Union syndicale soutienne ces initiatives, à la condition cependant que le congrès du PSS du 2 novembre ne les amende pas d'une manière qui exclurait le soutien.

Par exemple, nous ne pourrions accorder notre appui si le congrès du PSS acceptait les propositions qui préconisent de porter la rente-vieillesse minimale à 7200 fr. par an et à 600 fr. par mois. Une rente minimale de cette ampleur serait sans rapport avec les cotisations versées par les personnes qui n'ont pas exercé d'activité économique ou qu'une activité partielle. Le principe de la solidarité serait vraiment mis trop fortement à contribution, au détriment des salariés. Nous espérons donc que le comité du PSS proposera le rejet de la proposition zurichoise et en restera au principe d'une couverture de 60 % du revenu déterminant, c'est-à-dire au texte de l'initiative que vous avez sous les yeux. Nous admettons sans réserve qu'il n'est pas nécessaire, dans l'assurance sociale, d'appliquer intégralement les règles actuarielles et que des contributions de solidarité sont licites, à la condition de rester dans des limites raisonnables. Ces limites apparaissent dès que les salariés des catégories moyennes et inférieures de gain *doivent contribuer*, par des prestations de solidarité, au financement des rentes des personnes qui n'ont pas exercé d'activité économique ou qu'une activité partielle, en d'autres termes, *dès que les cotisations exigées des salariés sont sans rapport avec leurs revenus*.

Enfin, il convient aussi de tenir compte de certaines exigences de nature tactique:

Dans le numéro d'avril de la *Revue syndicale*, j'ai démontré que l'initiative constitutionnelle est loin de garantir à coup sûr le succès. Depuis 1874, sept seulement sur cinquante et une ont été accep-

tées et quarante-quatre ont été repoussées. Si l'on y recourt si souvent, et notamment aux initiatives qui règlent jusqu'aux détails, c'est parce que nous ne disposons pas de l'instrument adéquat: l'initiative législative. Une nouvelle tentative de l'introduire a échoué il y a quelques années; on a lieu de douter que de nouvelles tentatives aient plus de succès.

Nous savons aussi que l'initiative socialiste ne sera pas la seule en matière d'assurances sociales.

Le Parti du travail a lancé la sienne et elle sera probablement déposée la première. Elle ne va pas dans les détails et se borne à demander l'institution d'une caisse populaire de pensions, en laissant au législateur le soin de régler les détails. On serait tenté de la qualifier de fort simple, voire de primitive. Il est pour le moins curieux de constater que le Parti du travail, parti d'opposition, semble accorder plus de confiance au législateur qu'un parti gouvernemental. La question est de savoir si cette tactique « primitive » promet, en fin de compte, plus de succès qu'une initiative qui, précisément parce qu'elle va dans les détails, offre plus de prise à la critique et à l'opposition.

Il y a près de trois semaines, nous avons appris qu'une troisième initiative AVS suivra celles du Parti du travail et du PSS. Elle est lancée par l'ensemble des partis bourgeois, à l'exception de l'Alliance des indépendants. Elle a l'appui de l'Union centrale des associations patronales. L'Union suisse des arts et métiers ne s'est pas encore prononcée.

Il ne m'appartient pas de commenter ici cette initiative, sur le contenu de laquelle l'Union centrale nous a informés officieusement, du moins pour l'essentiel. Je me bornerai à relever que l'on aurait probablement pu faire l'économie d'initiatives en chaîne s'il avait été possible, il y a deux ou trois ans, de s'entendre avec les partenaires sociaux sur les cotisations et les prestations proposées aujourd'hui, l'impulsion à donner au « second pilier » et la généralisation du principe du libre passage.

Mais quoi, il est maintenant oiseux de philosopher. Les idées exigent leur temps pour cheminer. Et peut-être la pression exercée par les initiatives socialiste et communiste était-elle nécessaire pour engager les partis bourgeois à prendre conscience des exigences d'aujourd'hui.

Face à la perspective d'affronter trois initiatives AVS, peut-être même quatre, il faut s'interroger sur la manière dont elles seront abordées.

Lorsque plusieurs initiatives concernent un même objet, elles doivent être traitées dans l'ordre où elles ont été déposées. L'initiative du Parti du travail aboutira à n'en pas douter et sera vraisemblablement déposée la première. Bien que l'initiative bourgeoise ait été la seconde à prendre le départ, il devrait être possible, si

nous faisons tout l'effort nécessaire, de *battre de vitesse* et de déposer l'initiative PSS/USS *avant* celle des partis bourgeois.

Malgré cette situation, ni le PSS ni l'Union syndicale ne spéculent sur un contreprojet du Conseil fédéral. Ils sont décidés à affronter le verdict populaire. Sans aucun doute tentera-t-on d'engager le Conseil fédéral et le Parlement à présenter un contreprojet, ne fût-ce que pour prévenir une procédure qui, face à plusieurs initiatives, pourrait durer une dizaine d'années.

Mais un contreprojet n'aurait de chances de l'emporter que s'il répondait de la manière la plus large aux intentions des promoteurs des diverses initiatives, avant tout sur le plan matériel. Il devrait être conçu de manière à permettre de verser dans le délai le plus bref des prestations suffisantes – compte tenu de celles du « second pilier » – pour assurer aux détenteurs des catégories inférieures et moyennes de revenu – et à leurs survivants – des rentes garantissant une existence dans la dignité.

Les promoteurs de l'initiative socialiste n'excluent pas cette possibilité; c'est la raison pour laquelle l'initiative est munie de la clause de retrait. L'Union syndicale la tient d'ailleurs pour indispensable. En aucun cas, nous ne devons fermer la porte à la possibilité qui pourrait s'offrir d'atteindre nos objectifs dans un délai plus court.

Au nom du Comité syndical, je vous invite donc à donner votre appui aux deux initiatives du PSS concernant l'AVS et l'assurance-maladie, dans la rédaction qui a été convenue entre les deux organisations. Cette décision implique pour nous l'obligation de coopérer activement à la cueillette des signatures, puis de travailler sans désespérer à convaincre l'opinion que les solutions préconisées par ces deux initiatives sont optimales, c'est-à-dire les plus conformes aux besoins de la population travailleuse.

Problèmes de politique conjoncturelle et financière

Exposé présenté par *Waldemar Jucker* au congrès 1969 de l'USS à Montreux

Nous sommes une fois encore au seuil d'une phase d'expansion rapide. Comment allons-nous l'affronter? quelles en seront les conséquences? Allons-nous enregistrer de nouvelles et fortes hausses des terrains, des coûts de construction, des intérêts, des loyers comme au début des années soixante? ou serons-nous en mesure de mieux discipliner ce boom?

Autant de questions auxquelles il n'est pas facile de répondre. Si l'expansion s'annonce forte, c'est parce qu'elle reçoit simultanément des impulsions des Etats-Unis et d'outre-Rhin. Grâce à sa capacité de