

**Zeitschrift:** Revue syndicale suisse : organe de l'Union syndicale suisse  
**Herausgeber:** Union syndicale suisse  
**Band:** 64 (1972)  
**Heft:** 12

**Artikel:** Allocution du conseiller fédéral H.P. Tschudi au 41e congrès de l'Union syndicale suisse à St-Gall, le 26 octobre 1972  
**Autor:** [s.n.]  
**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-385678>

### **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:** 10.02.2026

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

## **Allocution du Conseiller fédéral H.P. Tschudi au 41<sup>e</sup> congrès de l'Union syndicale suisse à St-Gall, le 26 octobre 1972**

### **I. Introduction**

Au nom du Conseil fédéral, je vous présente nos vœux les meilleurs pour le succès de votre 41<sup>e</sup> congrès. J'exprime l'espoir que les décisions que vous prendrez permettront que le travail syndical continue à être efficace. Le gouvernement fédéral attache beaucoup d'importance à des contacts permanents et étroits avec les partenaires sociaux. C'est pourquoi je suis heureux d'avoir l'occasion de remercier l'Union syndicale suisse pour sa collaboration avec les autorités fédérales, empreinte de compréhension et de confiance.

C'est un grand plaisir pour moi que vous soyez réunis à Saint-Gall, la métropole de l'industrie, du commerce et des transports de la Suisse orientale. L'Université de cette ville porte le nom de «Ecole des hautes études économiques et sociales». Elle s'est donné pour tâche de développer particulièrement l'enseignement et la recherche en matière de sciences sociales. C'est pourquoi, des travaux scientifiques de cette haute école traitent de l'activité des syndicats. Ceux-ci, de leur côté, peuvent retirer de nombreux avantages des enquêtes de l'Université. Les contacts entre science et pratique sont dans l'intérêt des deux parties; en matière de sciences sociales, ils apparaissent indispensables.

Le 3 décembre, les citoyens et citoyennes devront prendre des décisions sur deux sujets de la plus grande importance pour notre avenir: l'accord entre la Suisse et la CEE et l'article constitutionnel sur la prévoyance vieillesse, survivants et invalidité. C'est la raison pour laquelle je désire vous exposer quelques idées surtout sur ces deux problèmes puis, pour terminer, dire quelques mots sur deux autres sujets qui vous intéressent aussi: l'assurance-maladie et les articles sur la formation.

## **II. Accord entre la Suisse et la Communauté Economique Européenne**

Je puis renoncer à justifier en détail le bien-fondé de cet accord, car l'Union syndicale suisse, pour des raisons idéologiques aussi bien que matérielles, ne peut que lui être favorable. En effet, la solidarité internationale est un des principes fondamentaux des syndicats libres. Ceux-ci appuient donc un accord qui renforce la collaboration pacifique entre Etats européens.

L'accord passé doit être qualifié d'accord de libre échange pour les produits industriels. Notre économie aura désormais libre accès à un marché s'étendant à 300 millions de personnes. Comme la Suisse est entourée de pays qui, soit appartiennent à la CEE, soit ont passé un accord avec celle-ci, elle subirait de grands désavantages si elle restait à l'écart. En revanche, l'accord permettra de renforcer notre économie et, par conséquent, de garantir le plein emploi et une politique sociale progressiste. Nous demeurons libres de diriger notre politique étrangère comme nous l'entendons; la base de cette politique restera dans l'avenir notre neutralité permanente. Notre politique interne ne sera pas non plus influencée par l'accord en question qui ne portera, en particulier, pas atteinte à ses deux piliers essentiels qui sont la démocratie directe et la structure fédéraliste.

Dans les milieux des travailleurs, on se demande souvent si la réglementation relative aux travailleurs étrangers sera modifiée. Je répondrai à cette question en relevant que l'accord ne contient aucune disposition concernant les travailleurs étrangers. C'est en particulier parce que nous voulions rester entièrement libres à l'égard de la CEE dans ce domaine que nous nous sommes contentés d'un accord de libre échange, et n'avons pas envisagé l'adhésion. Dans les documents additionnels à l'accord, il est pris connaissance avec satisfaction de la conclusion des négociations italo-suisse et, dès lors, de notre politique de stabilisation.

## **III. La politique de stabilisation du Conseil fédéral et notre accord avec l'Italie**

Dans les grandes lignes de la politique gouvernementale pendant la législature 1971 à 1975, le Conseil fédéral a déclaré qu'à long terme sa politique de la main d'œuvre étrangère visait les objectifs principaux suivants:

- stabilisation de l'effectif total des travailleurs étrangers – qu'ils soient établis ou au bénéfice d'autorisations à l'année ou qu'ils soient saisonniers – stabilisation qui finira par entraîner celle de la population étrangère de résidence;
- création d'un marché du travail le plus homogène possible;
- solution du problème des faux saisonniers.

Le Conseil fédéral entend s'en tenir fermement à ces objectifs, et résistera à toute tentative de pression.

Les principes que je viens de citer ont été indicatifs, non seulement pour les mesures prises par le Conseil fédéral en vue de limiter les effectifs de la main d'œuvre étrangère, mais aussi lors de négociations avec l'étranger, en particulier pour la conclusion avec l'Italie de l'accord du 22 juin 1972.

Les accords avec l'Italie ne limitent pas le droit des autorités suisses de fixer l'effectif maximum des travailleurs italiens en Suisse. Ces autorités sont, comme jusqu'ici, seules compétentes pour déterminer combien de travailleurs italiens ou d'autres nationalités devront travailler en Suisse. Nous devons décider comment, dans le détail, le statut des faux saisonniers devra être modifié.

#### **IV. La prévoyance vieillesse**

Le 1<sup>er</sup> janvier 1973, 25 ans se seront écoulés depuis l'entrée en vigueur de l'AVS. A cette date anniversaire, un article 34 quater révisé devrait avoir été inséré dans la Constitution. L'article adopté par les Chambres fédérales contient deux nouveaux principes importants, à savoir que:

- L'AVS d'Etat doit couvrir les besoins vitaux dans une mesure appropriée. Le principe de la rente de base, qui a été déterminant durant un quart de siècle, est dépassé; il est remplacé par celui de la rente couvrant les besoins vitaux.
- *La prévoyance vieillesse, survivants et invalidité garantie par la Constitution doit permettre le maintien, dans une mesure appropriée, du niveau de vie antérieur. Il ne faut plus que, parce qu'elle sort de la vie active, une personne soit déclassée socialement; elle doit, en principe, pouvoir garder son niveau de vie. Ce but audacieux ne pourra être atteint que grâce à la combinaison de l'AVS d'Etat et de l'assurance-pensions professionnelle obligatoire pour les salariés. En y parvenant, on aura accompli un progrès social presque aussi important que lorsqu'on a introduit l'AVS en 1948.*

Bien que la votation sur l'article constitutionnel n'ait pas encore eu lieu, nous avons déjà, avec résolution, appliqué une partie des principes qui y figurent dans la loi fédérale sur la 8<sup>e</sup> révision de l'AVS. Le 1<sup>er</sup> janvier 1973, le minimum et le maximum des rentes seront doublés par rapport à la 7<sup>e</sup> révision (1<sup>er</sup> janvier 1969). Pour une personne seule, la rente sera de 4800 à 9600 francs par an, et, pour un couple, de 7200 à 14 400 francs. Grâce aux prestations complémentaires, les personnes âgées se verront immédiatement garantir un minimum vital de 6600 francs, s'il s'agit d'une personne seule, et de 9900 francs, s'il s'agit d'un couple. Il faut ajouter à ces montants des suppléments pour loyers élevés et pour cotisations à l'assurance-ma-



ladie. Le 1<sup>er</sup> janvier 1975, ces limites de revenu seront portées à, respectivement, 7200 francs et 10 800 francs. Les rentes minimales de l'AVS elles-mêmes seront augmentées à cette date – soit deux ans après le premier accroissement – et s'élèveront à 6000 francs par an pour les personnes seules et 9000 francs par an pour les couples; les rentes en cours s'accroîtront de 20%, alors que l'amélioration des nouvelles rentes sera de 25%.

Vu cette importante augmentation des rentes, les dépenses de l'AVS et de l'assurance-invalidité passeront de 4 milliards de francs en 1971 à plus de 7,5 milliards en 1973, et à 10 milliards environ en 1975. Dans l'intérêt des bénéficiaires de rentes, on a fait en sorte que cette importante assurance soit solidement financée. Il a fallu, à cette fin, augmenter fortement les prestations d'assurance, l'impôt sur le tabac et les contributions de la Confédération et des cantons. Depuis la nouvelle année, le salarié devra payer, pour l'AVS, l'assurance-invalidité et les allocations pour perte de gain, une cotisation de 4,5% de son salaire au lieu de 3,1%. S'il fume des cigarettes, il paiera son paquet en général 10 centimes plus cher.

*En acceptant, le 3 décembre, le nouvel article de la Constitution tel qu'il a été adopté par l'Assemblée fédérale, on fondera cette évolution de notre AVS sur une base constitutionnelle solide, et on l'ancrera ainsi définitivement. D'autre part, on donnera le feu vert à la garantie, en cas de vieillesse et d'invalidité, du niveau de vie antérieur, ce qui constitue un second pas important. La Confédération sera tenue de rendre, par voie législative, le 2<sup>e</sup> pilier obligatoire pour les salariés.*

Elle devra veiller à ce que les personnes de condition indépendante puissent s'assurer facultativement à des conditions équivalentes à celles qui sont offertes aux salariés. L'assurance peut être rendue obligatoire pour certaines catégories de personnes indépendantes, d'une façon générale ou pour la couverture de certains risques particuliers. La loi fédérale sur la prévoyance professionnelle en cas de vieillesse, d'invalidité et de décès va être élaborée, mais il va sans dire que son texte définitif sera arrêté seulement après les délibérations parlementaires. Cependant, le Conseil fédéral tient à publier, encore avant la votation, les principes sur lesquels cette loi sera fondée, afin que les citoyens et citoyennes puissent se faire une idée de la manière dont le 2<sup>e</sup> pilier sera conçu. Il faut souligner, cependant, expressément que les principes élaborés par la commission AVS seront tout d'abord soumis à la procédure de consultation. Je suis persuadé qu'à cette occasion les syndicats, en particulier, feront l'une ou l'autre proposition d'amélioration.

Je désire exposer ici au moins quelques-uns des principes les plus importants de la future législation:

- Les prestations de l'institution de prévoyance, ajoutées à celles de l'AVS, doivent permettre en principe de maintenir le niveau de vie

antérieur, ce qui implique le versement d'une rente totale égale, pour une personne seule, au moins à 60% du dernier revenu brut du travail, et, pour un couple, à un pourcentage plus élevé.

- La rente de veuve est égale à trois cinquièmes, et la rente d'orphelin à un cinquième, de la rente de vieillesse.
- Comme on le sait, les caisses de pension ont des difficultés à financer le paiement d'allocations de renchérissement. C'est pourquoi, ces allocations devront être financées, selon un système de répartition, par l'intermédiaire de l'institution centrale de réassurance pour la prévoyance professionnelle.
- Un autre problème très important est celui de la situation de la génération d'entrée. Il faut distinguer ici entre deux catégories d'assurés:
  - a. Les assurés qui, du fait de leur âge, ne peuvent pas cotiser pendant toute la période prévue pour leur catégorie de revenus; ils recevront malgré tout des prestations mais celles-ci seront réduites;
  - b. Les assurés qui recevront des prestations non réduites:
    - parce qu'ils ont un revenu inférieur à 20000 francs et ont payé des cotisations pendant 10 ans;
    - ou parce qu'ils ont un revenu compris entre 20000 et 36000 francs et ont payé des cotisations durant 10 à 20 ans;
    - ou parce qu'ils ont un revenu supérieur à 36 000 francs et ont payé des cotisations pendant 20 ans.

Les frais entraînés par par cette situation privilégiée reconnue par l'article constitutionnel à la génération d'entrée seront très importants. Ils ne peuvent être supportés que par les institutions de prévoyance où, du fait de la structure d'âge très différenciée des membres, la compensation des risques est bonne. Mais si une caisse devait verser des prestations à un nombre relativement grand d'assurés ayant des durées de cotisations de 10 à 20 ans mais pouvant prétendre des rentes non réduites, elle serait obligée de percevoir des cotisations élevées. C'est pour prévenir cette difficulté que l'Union syndicale suisse et l'Union suisse des arts et métiers ont élaboré des modèles spéciaux. Pour l'instant, on ignore quelle sera la solution adoptée par le législateur. Ce qui est important à savoir, c'est que toute l'attention voulue est accordée à ce problème et que – comme le montrent les différentes propositions faites – il existe des possibilités de régler la question de façon adéquate.

Les salariés auront, dans les institutions de prévoyance, un droit de participation, de façon générale, et pourront donc, en particulier, se prononcer sur les placements. Les assurés désignent, soit directement, soit par l'intermédiaire de délégués au moins autant de représentants que l'employeur au sein de l'organe directeur de l'institu-

tion de prévoyance. Ce droit de participation des salariés constitue un important avantage du 2<sup>e</sup> pilier de notre prévoyance vieillesse.

*Lors de la votation populaire du 3 décembre, l'article constitutionnel adopté par l'Assemblée fédérale sera opposé à l'initiative du Parti du travail. Celle-ci entend régler le problème de la prévoyance vieillesse uniquement par l'AVS d'Etat, sans caisses de pension professionnelles. Cette proposition ne tient pas compte de la situation existant dans notre pays, et doit donc être taxée de non réaliste. Le grand nombre de salariés qui appartiennent à des caisses de pension et qui, pour certains d'entre eux, ont payé des cotisations pendant de nombreuses années n'accepteront pas une initiative qui entraînerait la dissolution de leur institution de prévoyance.*

On a déjà, à diverses reprises, relevé que, selon l'initiative du Parti du travail, les rentes seraient effectivement de beaucoup inférieures à 60% du dernier salaire, alors qu'en revanche les salariés ayant des revenus peu élevés devraient payer des cotisations plus fortes que selon le contre-projet de l'Assemblée fédérale. Mais, outre ces défauts sociaux, il faut surtout souligner le fait que, si l'initiative était acceptée, il serait impossible de verser les rentes de vieillesse prévues. Un article constitutionnel, aussi beau qu'il soit, ne procure en effet, à lui seul, aucune rente aux personnes âgées; il faut encore qu'existent les recettes nécessaires au financement. L'initiative prévoit que les pouvoirs publics devront prendre en charge au moins un tiers des dépenses totales. Il s'agirait d'un montant de 5,5 milliards de francs par an, alors qu'actuellement la Confédération et les cantons ne versent à l'assurance que 1,5 milliard de francs. Il faudrait donc qu'au moyen d'impôts on perçoive 4 milliards de francs supplémentaires avant que les rentes prévues par la proposition du Parti du travail puissent être payées. Or, jusqu'à ce que de nouveaux impôts de cet ordre de grandeur soient approuvés en votation populaire, il s'écoulerait non seulement des années mais des décennies. Au contraire, de l'initiative du Parti du travail, l'article constitutionnel adopté par l'Assemblée fédérale a une base solide. Le financement de la 8<sup>e</sup> révision de l'AVS est garanti, et, dans le 2<sup>e</sup> pilier, les recettes et les dépenses s'équilibreront aussi. Certes, les cotisations aux caisses de pension, qui pourraient atteindre jusqu'à 10% du salaire, seront loin d'être négligeables. Mais la charge du salarié lui-même sera allégée du fait que les entreprises assument souvent plus que le paiement de la moitié de la cotisation. D'autre part, il ne faut pas oublier que les salariés qui font déjà partie de caisses de pension bien développées n'auront à payer aucune cotisation supplémentaire. Notre population entend régler définitivement le grand problème social de la vieillesse. Elle est prête à supporter les frais que la solution de ce problème entraînera. Ainsi s'exprime de



manière très louable le sens de la solidarité liant les personnes qui sont dans la vie active à celles qui sont âgées et aux invalides.

Toutes les personnes âgées et tous les invalides verront dès la nouvelle année leurs rentes augmentées dans une forte mesure en raison de la 8<sup>e</sup> révision de l'AVS. Lorsque le 2<sup>e</sup> pilier aura atteint son plein développement, le système suisse de la prévoyance vieillesse pourra être considéré comme l'un des plus sociaux et les plus efficaces du monde.

## **V. L'assurance-maladie**

L'assurance-maladie est celle des assurances sociales qui donne le plus de soucis. On a déjà souvent dit – en faisant un trait d'esprit facile – que notre assurance-maladie est elle-même malade. Des doutes sur la possibilité de guérir cette patiente pourraient naître lorsque l'on considère le résultat de la procédure de consultation relative au rapport de la commission fédérale d'experts chargée d'examiner un nouveau régime d'assurance-maladie.

Mais il faut aussi reconnaître, en examinant ce résultat, que les problèmes de l'assurance-maladie sont particulièrement difficiles et que, jusqu'ici, dans aucun pays, on n'a pu trouver une réglementation qui soit approuvée par tous les milieux. La raison principale de cet état de fait est que les sciences médicales se sont développées si rapidement que les assurances sociales ont de la peine à suivre. Notre assurance-maladie a l'honneur d'être l'assurance sociale suisse la plus ancienne. Mais sa structure datant du 19<sup>e</sup> siècle est difficile à adapter aux données médicales, sociales et économiques qui, dans l'intervalle, se sont fortement modifiées.

Le modèle de Flims élaboré par la commission d'experts est un compromis entre les opinions très divergentes des milieux intéressés. Il a les avantages et les inconvénients d'une solution d'entente, en particulier, il ne peut contenter personne entièrement. Mais il ne serait pas réaliste d'admettre qu'un seul groupe pourrait imposer ses vues aux autres. Si les divers partenaires n'avaient pas la volonté de collaborer, on devrait craindre que tout essai de nouveau régime d'assurance-maladie échoue, et que la situation actuelle se maintienne encore pendant longtemps. A mon avis, ce serait dangereux. Il ne faut pas, par pure résignation, laisser subsister une réglementation qui ne convient ni aux assurés, ni aux malades, ni aux médecins, ni même aux communes, aux cantons et à la Confédération. Si nous étions incapables de venir à bout d'une tâche urgente et importante, nous pourrions en subir de graves conséquences d'ordre civique.

A mon avis, on peut déduire des divers avis et discussions sur le sujet qu'en élaborant un nouveau régime d'assurance-maladie, on devrait, pour l'essentiel, viser les objectifs suivants:



- Protection complète garantie par l'assurance en cas de maladie grave, en premier lieu en cas de traitement hospitalier.
- Couverture de la perte de gain dans une large mesure.
- Inclusion dans l'assurance de certains examens de médecine préventive.
- Renforcement chez l'assuré du sentiment d'être responsable soi-même de son état de santé.
- Réduction des cotisations très élevées dues par les familles aux caisses-maladie.
- Réduction des déficits trop lourds qu'entraîne la gestion des hôpitaux pour les pouvoirs publics, en particulier pour les communes et les cantons.
- Maintien d'une structure d'assurance diversifiée.
- Garantie du libre choix du médecin.
- Maintien de la pratique médicale sous la propre responsabilité du médecin.
- Lutte contre la surconsommation médicale.
- Emploi efficace des ressources financières.
- Subventions des pouvoirs publics exclusivement en faveur des assurés qui en ont besoin pour des raisons sociales.

Partant de ces principes, on attachera une attention particulière à deux objections faites à l'encontre du modèle de Flims. La critique la plus importante formulée par les assurés et les travailleurs concerne la limitation de l'assurance obligatoire au traitement hospitalier. On relève avec raison que certaines affections traitées ambulatoirement peuvent aussi entraîner des frais élevés, et que, par conséquent, les cotisations à l'assurance facultative continueront à être trop lourdes pour les familles. D'autres milieux, en particulier les cercles médicaux, font valoir, également avec raison, que la proposition des experts, si elle était réalisée, ne freinerait pas l'explosion des frais, alors qu'il est indispensable de prendre des mesures pour lutter contre cette évolution. Ces deux objections émanant de milieux divers ne sont pas contradictoires; à mon avis, elles se complètent même très bien.

Le Conseil fédéral et le Département fédéral de l'intérieur feront tout leur possible pour mettre sur pied un nouveau régime d'assurance-maladie qui soit adéquat. Mais, dans notre démocratie directe, les autorités ne sont pas seules compétentes et responsables. La révision de la législation sur l'assurance-maladie ne pourra réussir que si l'on obtient, dans une large mesure, le consentement de notre population. C'est pourquoi j'espère que dans la phase finale des travaux préparatoires, la volonté d'aboutir à une entente l'emportera. Les travailleurs et leurs familles ont besoin d'une bonne assurance-maladie. Dès lors, je prie l'Union syndicale suisse de maintenir ses contacts avec les autres organisations intéressées et de collaborer

activement à l'élaboration d'une bonne solution d'entente, ayant des chances d'être acceptée.

## **VI. Les nouveaux articles sur la formation et la recherche**

Je voudrais terminer mon allocution en parlant brièvement d'une votation qui aura lieu seulement l'an prochain, mais qui a une portée très vaste: la votation sur les nouveaux articles constitutionnels relatifs à la formation et à la recherche.

Nous, les syndicalistes, avons toujours considéré que l'inégalité des chances était une injustice sociale particulièrement pénible. Lorsque, enfant, on n'a pu, pour des raisons financières, bénéficier d'une instruction poussée et d'une vraie formation, on en supporte les inconvénients toute sa vie. Pour que cette inégalité disparaisse, figure en tête des nouveaux articles constitutionnels la garantie du droit d'acquérir une formation. Pour la première fois, ainsi un droit social fondamental sera inscrit dans notre constitution fédérale.

Le second principe de base contenu dans ces articles est qu'à l'avenir l'enseignement sera du domaine commun de la Confédération et des cantons. L'enseignement est si important et pose de tels problèmes que toutes les forces doivent s'unir, dans l'esprit du fédéralisme coopératif, pour que soient créées les institutions les meilleures, du degré préscolaire jusqu'à l'Université et à la formation des adultes, et qu'elles demeurent à disposition. Le développement des institutions de formation constitue le point de départ des réformes nécessaires.

Enfin, une large compétence doit être conférée à la Confédération en matière d'encouragement de la recherche; la Confédération sera tenue de pratiquer une politique de la recherche fondée sur des principes clairs et servant les intérêts généraux.

Pour pouvoir être à la hauteur des tâches que l'avenir nous réserve, il nous faut une formation progressiste, efficace et humaine. C'est pourquoi les syndicats ont de tout temps fait de grands efforts en faveur du développement de nos institutions de formation. Ils savent de quoi je parle. C'est la raison pour laquelle je puis vous prier tous d'étudier les nouveaux articles constitutionnels, d'examiner toutes les possibilités qu'ils offrent et de commencer à temps à renseigner de manière objective les citoyens et citoyennes.