

Zeitschrift: Revue syndicale suisse : organe de l'Union syndicale suisse
Herausgeber: Union syndicale suisse
Band: 58 (1966)
Heft: 12

Artikel: La politique sociale dans l'optique syndicale
Autor: Bernasconi, Giacomo
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-385425>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. 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. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

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. [Voir Informations légales.](#)

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. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 04.05.2025

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

REVUE SYNDICALE SUISSE

ORGANE MENSUEL DE L'UNION SYNDICALE SUISSE

Supplément trimestriel: «TRAVAIL ET SÉCURITÉ SOCIALE»

58^e année

Décembre

N° 12

La politique sociale dans l'optique syndicale

Par Giacomo Bernasconi¹

Il y a six ans, le 36^e congrès ordinaire de l'Union syndicale suisse, qui a siégé à Bâle du 6 au 8 octobre 1960, a mis au point un nouveau programme de travail de l'Union syndicale suisse. La politique sociale – dans l'optique syndicale – est définie comme suit:

« La politique sociale vise à éliminer les iniquités et les tensions sociales, les conséquences préjudiciables de l'opposition entre le capital et le travail et les inconvénients résultant de la position particulière des travailleurs; elle tend à protéger les économiquement faibles et les personnes victimes de l'adversité; à maintenir intacte la capacité de travail du peuple suisse; à créer les conditions de la paix sociale et à l'asseoir sur des bases solides. »

Au sujet des *assurances sociales*, le secteur le plus important de la politique sociale, le programme précise:

« Les assurances sociales ont pour tâche d'atténuer ou de corriger les dommages d'ordre économique et social dont la réparation dépasse les forces de l'individu. Elles contribuent à l'équilibre social. »

Le programme définit ensuite les objectifs de l'Union syndicale dans les divers secteurs de la politique sociale: durée du travail, vacances, protection de la famille, protection des jeunes travailleurs et apprentis, protection des travailleurs âgés, action sociale à l'échelon de l'entreprise, hygiène du travail et prévention des accidents, assurances sociales (assurance obligatoire en cas d'accidents, assurance-maladie et maternité, assurance-chômage et assurance-vieillesse, survivants et invalidité, la plus importante de toutes).

En élaborant le rapport que le Comité syndical m'a chargé de vous présenter, j'ai procédé à une nouvelle analyse critique de ce chapitre essentiel du programme de travail. Il n'est pas complet et,

¹ Exposé présenté au congrès de l'USS en octobre 1966. Voir la décision du congrès à ce propos dans la résolution générale, publiée dans le numéro de novembre de la *Revue*.

comme d'ailleurs toutes les œuvres des hommes, il porte la marque de l'époque où il a été conçu; avec le recul du temps, il apparaît aussi qu'il a été élaboré dans la hâte des préoccupations et des tâches qui se pressent et se bousculent. Il est probable qu'aujourd'hui nous le formulerions de manière un peu différente et que certains accents seraient placés autrement. Mais je suis cependant arrivé à la conclusion que ce chapitre, bien que rédigé de manière très condensée, n'appelle aucune modification de nature fondamentale.

Diverses raisons ont néanmoins incité le Comité syndical à souhaiter que la politique sociale considérée dans son ensemble fasse l'objet d'un nouveau rapport au congrès.

Tout d'abord, la rédaction succincte de ce chapitre du programme de travail n'a pas permis d'entrer dans les détails et laisse ouvertes maintes questions.

Et faut-il ajouter que la politique sociale est également soumise à la loi du changement – d'un changement rapide – qui caractérise notre époque? Nous sommes contraints d'adapter sans cesse les dispositions matérielles des divers secteurs de la politique sociale – et tout particulièrement des assurances sociales – à la dépréciation de la valeur de l'argent ou à l'augmentation des revenus. Cette tâche requiert à tel point notre attention qu'une réalité importante nous échappe souvent: les conceptions fondamentales et les objectifs de la politique sociale se modifient lentement – et cela même si les revisions qui se succèdent à une cadence accélérée ignorent cette réalité.

On constate aussi que les positions que les syndicats ont précisées au cours des dernières années, ou même à une date plus récente – après de longues et sérieuses études – sont remises en question dans nos propres rangs et doivent faire l'objet d'un réexamen. Dans le domaine des assurances sociales tout particulièrement, ce réexamen est en cours depuis quelques mois au sein de l'Union syndicale – et pas seulement en prévision de ce congrès. Ce problème a été abordé à plusieurs reprises par le Comité syndical et par la Commission syndicale. Le moment est donc venu de l'exposer ici.

Les divers paragraphes du chapitre que le programme de travail consacre à la politique sociale peuvent être groupés en deux domaines principaux: la protection du travailleur et les assurances sociales. Tandis que le second est presque entièrement réglementé par des lois spéciales, les dispositions relatives à la protection du travailleur figurent soit dans des lois spéciales, soit à titre subsidiaire dans d'autres lois, dont l'éventail est largement ouvert.

Il n'est pas nécessaire, aujourd'hui, de nous étendre longuement sur la législation relative à la protection du travailleur. L'entrée en vigueur de la nouvelle loi fédérale sur le travail – qui remplace la vénérable loi fédérale sur le travail dans les fabriques – a sensiblement modifié les réglementations antérieures; elles ont été ajustées

aux nécessités nouvelles. Mais pas dans toute la mesure souhaitable cependant. Je rappelle que cette loi est encore loin de répondre à tous nos vœux. On a lieu d'admettre qu'elle réglera pour l'essentiel, pendant une longue période, la protection du travailleur dans notre pays – étant entendu toutefois qu'elle fera encore l'objet d'amendements et, nous l'espérons, d'améliorations. La protection de certaines catégories de travailleurs – du personnel de la Confédération, des cantons et des communes notamment – continuera à être réglée par des dispositions spéciales, mais dont la conception sera largement influencée et déterminée par la loi fédérale sur le travail.

Sur le plan fédéral, la prochaine étape de l'aménagement – appelé à se poursuivre – de la protection des travailleurs sera la révision de quelques dispositions importantes du chapitre « Contrat de travail » du Code des obligations. Contrairement aux espoirs formulés dans le dernier rapport d'activité, il n'a pas été possible d'achever cette révision suffisamment à temps pour qu'elle puisse entrer en vigueur en même temps que la loi fédérale sur le travail. Le rapport d'activité pour la période 1963–1965 complète ces commentaires.

Le postulat déposé par le collègue Hermann Leuenberger au Conseil national en 1963 est en voie de réalisation partielle: l'employeur sera désormais tenu de compenser la perte de gain subie par la femme qu'un accouchement contraint de suspendre son travail. Cependant, comme c'est le cas lorsque le travail doit être interrompu à la suite d'une maladie, d'un accident ou pour d'autres raisons importantes, le versement du salaire sera lié à la condition que la durée de l'emploi ait été d'assez longue durée et, comme dans les autres cas, l'indemnisation sera limitée à une « période relativement courte ». Cette réglementation, bien qu'attendue depuis très longtemps, sera donc très peu satisfaisante. Comme l'ancienne loi fédérale sur le travail dans les fabriques, la nouvelle loi fédérale sur le travail interdit à la femme de travailler pendant les huit semaines qui suivent l'accouchement, mais sans obliger l'employeur à compenser la perte de gain qu'elle subit. Cette disposition protège uniquement la santé de la femme, mais ne se soucie pas de la protection matérielle de la famille. Elle ne répond pas aux exigences de la justice sociale. On peut donc conclure que la nouvelle loi sur le travail nous engage à maintenir notre revendication visant à créer une véritable assurance-maternité.

Quant aux efforts déployés pour réaliser le libre passage des assurés et des bénéficiaires entre les institutions de prévoyance et d'assurance des entreprises privées, ils s'inscrivent en quelque sorte dans le domaine de l'assurance sociale et, dans une certaine mesure, de la protection des travailleurs. Les deux associations qui groupent ces institutions et la commission créée par le mouvement syndical, le mouvement des employés et Coop-Vie pour étudier le problème du libre passage ont invité les partenaires sociaux à résoudre con-

tractuellement ce problème, en marge de la loi. S'il ne paraissait pas possible de conclure un accord de ce genre, un accord suffisamment efficace et portant sur l'ensemble des institutions d'assurance et de prévoyance des entreprises du secteur privé, une réglementation légale serait inévitable. Il appartient maintenant aux organisations centrales des employeurs de créer les conditions de cette solution contractuelle et de démontrer ainsi que leur opposition aux interventions de l'Etat ne signifie pas opposition à toute innovation et à tout progrès. Les groupements patronaux ont l'occasion de prouver qu'ils ont la volonté et qu'ils sont capables de s'engager dans des voies nouvelles avec les partenaires sociaux et de réaliser, sans contrainte de l'Etat, certaines tâches tenues pour indispensables. Il faut considérer aussi que le succès ou l'échec de ces efforts exercera une influence déterminante sur certains principes en vigueur dans le domaine des assurances sociales, tout particulièrement en matière de prévoyance-vieillesse. Nous y reviendrons.

Le dernier congrès syndical a transmis pour étude au Comité syndical une proposition de l'Union des syndicats du canton de Genève invitant l'Union syndicale à étudier, d'ici au prochain congrès, les possibilités qui s'offrent d'instituer un « régime complet de sécurité sociale », compte tenu des structures du pays et de ses ressources.

Le Comité syndical a étudié très sérieusement le problème en se fondant sur un rapport élaboré par le secrétariat. Vous trouverez ce document à la page 181 du rapport d'activité. Le comité conclut que l'Union syndicale doit renoncer à étudier plus avant l'étude de la proposition genevoise. En conséquence, le congrès est invité à prendre connaissance du rapport précité et à considérer comme rempli le mandat que le congrès d'octobre 1963 a donné au Comité syndical.

Comme j'admets que les délégués ont lu ce document, je m'abstiens, pour ne pas abuser de votre patience, d'exposer une fois encore les raisons qui ont dicté la décision du Comité syndical.

Quelques points appellent cependant des remarques. La proposition de Genève partait de l'hypothèse que notre régime des assurances sociales – fait de pièces et de morceaux, sans cohésion apparente et dans lequel chacune des institutions porte la marque de l'époque où elle a été conçue – est unique en son genre dans le monde peut-être, mais très certainement en Europe, où, à la fin de la seconde guerre mondiale, des systèmes cohérents et monolithes de sécurité sociale auraient succédé aux régimes antérieurs, qui étaient à maints égards semblables à celui qui subsiste chez nous. Le rapport du secrétariat tient cette hypothèse pour erronée. Les résultats d'une enquête officielle récente sur les structures de la sécurité sociale dans la République fédérale d'Allemagne le confirment. Ce document, que nous avons étudié avec attention, est intéressant à maints égards. Il démontre que l'Allemagne occiden-

tale, lors de la reconstruction de ses assurances sociale, n'a pas suivi l'exemple de la Grande-Bretagne – le seul pays européen qui ait créé un système absolument cohérent de sécurité sociale, fondé sur le Plan Beveridge (dont l'Union syndicale a publié d'ailleurs une traduction à la fin de la guerre). Le régime allemand des assurances sociales, relativement nouveau, s'écarte sur maints points du nôtre; il est plus large et assure une protection plus efficace à la population; mais, dans l'ensemble, il porte encore très nettement la marque du régime des assurances sociales créé à l'époque de Bismarck.

Si je mentionne ces faits, ce n'est pas pour justifier les lacunes de notre système ou pour donner à entendre que l'on ne peut pas pousser plus avant dans la voie de la coordination et de l'harmonisation. Il n'en reste pas moins que le nouveau régime allemand démontre qu'ailleurs aussi l'histoire et la tradition freinent la réalisation de solutions entièrement neuves et que le passé continue à influencer le devenir, même dans un Etat dont la guerre a radicalement détruit les institutions. Chez nous, qui avons été épargnés et où l'évolution s'est poursuivie sans rupture aucune, cette influence retardatrice a conservé toute sa vigueur; elle est même renforcée par les difficultés qui résultent de l'exercice de la démocratie directe et de l'institution du référendum.

Nous sommes conscients des lacunes de ce système fait de pièces et de morceaux, de cet habit d'arlequin. Aussi sommes-nous fermement décidés à saisir toutes les possibilités qui s'offrent d'harmoniser mieux entre elles les diverses parties de ce système. Nous pensons cependant qu'il ne faut agir que lorsqu'une occasion se présente et qu'il serait illusoire de tenter de modifier d'un coup, et dans son ensemble, un système qui s'est développé organiquement, compte tenu de nos réalités. Dans une démocratie directe comme la nôtre, où les décisions dernières appartiennent aux citoyens et aux cantons, où l'épée de Damoclès du référendum est suspendue sur toute innovation, il n'est pas possible de modifier d'un coup, ni de manière aussi profonde, nos institutions. Persuadons-nous cependant que ce processus d'harmonisation et d'unification est en cours. Les trois institutions sociales les plus récentes: l'AVS, l'assurance-invalidité et le régime des allocations pour perte de gain aux militaires, sont largement synchronisées en ce qui concerne les cotisations et leur perception, le régime des prestations (dans la mesure où il s'agit de versements en espèces), comme aussi en matière d'organisation et d'administration. En outre, depuis des années, on s'emploie à unifier, dans tous les domaines de l'assurance sociale, les dispositions relatives au contentieux et celles qui concernent les mesures pénales.

La proposition N° 5, du Cartel syndical valaisan, préconise l'unification des cotisations, un domaine sur lequel, à notre avis, doit porter l'effort d'harmonisation. Nous attirons cependant l'attention du cartel

sur le fait qu'une unification des cotisations des diverses branches des assurances sociales n'est possible que dans la mesure où les objectifs de ces diverses branches peuvent être ajustés les uns aux autres, synchronisés en quelque sorte. Nous ne voyons pas, quant à nous, la possibilité de synchroniser les cotisations de l'assurance-maladie et de l'assurance-accidents, par exemple, parce que leurs structures sont fondamentalement différentes et reposent sur des bases qui ne sont pas comparables entre elles. Notre système d'assurance-maladie ne permet pas de percevoir les cotisations à la source, c'est-à-dire de les prélever d'emblée sur le salaire. Pour ce qui est de l'aspect matériel de la proposition valaisanne, nous devons admettre que l'état de développement présent des assurances sociales coûte davantage qu'hier et, partant, grève plus fortement les assurés que ce n'était le cas il y a vingt ans. Il est évident aussi que ces charges augmenteront encore dans la mesure où ces assurances répondront mieux à nos aspirations, où elles mériteront mieux le prédictat de « social ». Je ne suis pas même sûr que certains progrès de la centralisation, et même une centralisation intégrale, permettent de réduire sensiblement les dépenses d'administration. Il faut considérer que diverses branches des assurances sociales bénéficient largement de concours bénévoles ou de concours dont la rémunération est tout au plus symbolique.

Nous croyons, en conséquence, que la proposition valaisanne enfonce diverses portes déjà ouvertes; elle ne peut être réalisée que dans la mesure et à la cadence où une unification de notre régime des assurances sociales est possible. Nous voudrions donc inviter le cartel à retirer cette proposition, étant entendu que l'Union syndicale poursuivra son effort pour promouvoir une meilleure harmonisation, mais sans le limiter au domaine des cotisations. Si nos collègues valaisans ne croient pas devoir retirer cette proposition, nous proposerons alors au congrès de la rejeter.

Pour ce qui est des autres branches de l'assurance sociale, je ne m'y arrêterai que pour autant qu'elles posent des problèmes particuliers et qu'elles font l'objet de propositions.

Alors que nous bénéficions d'une prospérité sans pareille, il est assez naturel que l'on n'ait pas grande envie de s'occuper de l'*assurance-chômage*. On l'a bien vu ces jours, alors que les Chambres fédérales étaient appelées à se prononcer sur les méthodes de calcul des indemnités de chômage et sur leur ajustement au renchérissement et à l'élévation des revenus du travail. En notre qualité de représentants des intérêts des travailleurs, nous devons souligner ici que la nécessaire adaptation des indemnités doit intervenir indépendamment du nombre des assurés qui bénéficient actuellement de cette assurance. Que leur effectif soit faible ou élevé, les indemnités journalières doivent être suffisantes pour permettre au chômeur et à sa famille de subsister dans la dignité. Leur situation sociale

dépend exclusivement du montant de cette indemnité. Le fait qu'un chômeur n'est pas seul à toucher un secours insuffisant et que tous ses frères d'infortune partagent son sort n'améliore pas sa situation. De même, le fait que, dans la phase présente de croissance, le chômage est généralement de courte durée ne changerait rien à l'insuffisance d'un secours qui ne répondrait pas aux exigences de la dignité.

On comprend néanmoins que nombre d'assurés comprennent mal que l'assurance-chômage continue à percevoir des cotisations, et même des cotisations assez substantielles. Notre assurance-chômage repose sur le système dit de Gand, c'est-à-dire sur des caisses autonomes subventionnées par l'Etat. Chacune de ces caisses ayant la responsabilité de maintenir saines ses finances, les possibilités qui s'ouvrent d'adapter les cotisations à la réduction des prestations d'assurance sont fortement limitées. Cela étant, on a de la peine à admettre que même des gens qui font profession de bien connaître les assurances sociales ne comprennent pas que les dépenses d'administration de l'assurance-chômage ne dépendent qu'en faible partie du montant des indemnités versées et que les frais fixes jouent à tout le moins un aussi grand rôle que dans toute entreprise de production ou de distribution.

Les réserves accumulées par les caisses de chômage – et dont on dénonce démagogiquement l'abondance – ne sont en réalité pas aussi considérables qu'on le prétend. Il suffirait d'une courte récession pour qu'elles fondent comme neige au soleil.

Je pense néanmoins que le mouvement syndical a tout lieu de se pencher sur les principes et fondements de l'assurance-chômage. Nous affrontons un état de choses qui ne répond pas aux exigences de la solidarité sur laquelle cette assurance doit être fondée. Tandis que les charges de certaines caisses demeurent inférieures au produit des intérêts dont leurs réserves sont assorties, d'autres, qui endossent des risques infiniment plus lourds, doivent exiger, aujourd'hui encore, des cotisations de 70 à 80 fr. par an. Il conviendrait donc d'examiner très sérieusement si le moment ne serait pas venu de créer, comme en Allemagne occidentale, un institut fédéral de placement et d'assurance-chômage en lieu et place des nombreuses caisses autonomes d'aujourd'hui et d'introduire, dans le domaine de l'assurance-chômage, le régime des caisses de compensation qui a fait ses preuves ailleurs. Il va sans dire que cette solution n'est réalisable que si la Confédération a la faculté de décréter l'assurance-chômage obligatoire; il ne l'est aussi que si l'intérêt vital qu'ont les syndicats à participer à l'application de l'assurance est respecté. En aucun cas, une solution de ce genre ne doit contribuer à renforcer les positions patronales dans l'assurance-chômage également, où les organisations ouvrières fonctionnent encore presque essentiellement en qualité d'assureurs. Les caisses de compensation patronales que

l'AVS, l'AI et le régime des allocations pour perte de gain aux militaires ont permis d'instituer ont valu de nets avantages aux associations professionnelles du patronat. Il ne doit pas en aller de même de l'assurance-chômage.

Après des années d'efforts, nous avons pu mettre sur pied une difficile revision de l'*assurance-maladie*. Elle constitue indéniablement un progrès. Les prestations minimales fixées par la loi ont été améliorées. Les subventions de la Confédération aux caisses ont été modifiées et augmentées. Cette revision implique divers avantages d'ordre social pour les assurés. En revanche, elle n'a presque rien modifié aux bases et aux structures mêmes de l'assurance. La nouvelle réglementation du droit dit des médecins – très contesté – a eu tout au plus pour effet d'aggraver et d'étendre les conflits entre les caisses et les médecins. Le malaise est devenu chronique. Dans nombre de cantons, les contrats entre caisses et médecins n'ont pas été renouvelés; en fin de compte, ce sont les assurés qui font les frais de cette affrontement.

Malgré la sensible amélioration des prestations aux femmes enceintes et aux accouchées, la revision n'a pas abouti à la création d'une véritable assurance-maternité.

Dans le domaine de l'assurance-maladie, les possibilités d'une modernisation digne de ce nom, d'un ajustement satisfaisant aux exigences nouvelles sont malheureusement plus faibles que partout ailleurs. Il serait peu raisonnable de ne pas considérer en face cette réalité et, en cédant aux illusions, de gaspiller nos forces à l'établissement de projets qui, bien que raisonnables en soi, ne seraient pas réalisables dans un délai prévisible.

L'*assurance-accidents obligatoire* est réglée par le titre second de la LAMA. Cette loi, promulguée le 13 juin 1911, a donc plus d'un demi-siècle. De nombreuses revisions partielles – mais qui n'ont pas été numérotées comme celles de l'AVS – ont eu pour effet d'améliorer les dispositions relatives au gain assurable maximum et d'adapter les indemnités accessoires aux circonstances nouvelles: elles ont permis aussi d'améliorer la teneur même de la loi. En particulier, l'éventail des maladies professionnelles reconnues a été constamment élargi et les indemnités versées aux victimes de ces maladies augmentées. On s'est constamment employé – et l'on y est parvenu – à moderniser cette loi dans la mesure du possible. Cela dit, une plus large revision, voire une revision totale de cette loi, s'impose depuis longtemps, tout simplement parce que les « revisionnettes » occasionnelles qui se succèdent ne permettent pas de donner suite à certains postulats pourtant fondamentaux. Pourquoi? Parce que leur réalisation touche en partie des principes importants de l'assurance. On constate que la nouvelle et difficile revision de l'assurance-maladie, qui s'est étendue sur une longue période, a sans cesse différé la revision totale de l'assurance-accidents.

Cette refonte peut être enfin abordée. Le 16 septembre, l'Office fédéral des assurances sociales nous a informés que le Département fédéral de l'intérieur a décidé de constituer une commission d'experts chargée d'élaborer des propositions en vue d'une revision totale de l'assurance-accidents obligatoire.

Il n'est pas nécessaire d'exposer ici dans leurs détails les postulats que les représentants de l'Union syndicale défendront au sein de cette commission d'experts. La revision totale de l'assurance-accidents a été déclenchée, pour l'essentiel, par un postulat soumis au Conseil national par le collègue Richard Müller, secrétaire général de l'Union PTT. Ce postulat énumère une série de revendications que nous formulerons au sein de la commission. Parmi les problèmes qui devront être étudiés, l'Office fédéral des assurances sociales mentionne l'extension du champ d'application de la loi, c'est-à-dire l'assujettissement de nouvelles catégories de travailleurs; l'entrée en vigueur éventuelle de l'assurance volontaire, qui, bien que prévue par la LAMA, n'a jamais été réalisée; la reconduction de l'assurance pour les travailleurs qui n'exercent plus d'activité et, enfin, l'amélioration de certaines des prestations de l'assurance-accidents obligatoire.

Pour ce qui est de ces prestations – il s'agit avant tout des indemnités journalières et des rentes – il s'agira, au premier chef, de les fixer aux mêmes taux que les prestations de l'assurance militaire. Il n'y a aucune raison pour que les conséquences d'accidents survenus au service militaire soient mieux indemnisées que celles des accidents du travail. Tout autant que le soldat, le travailleur est au service de la collectivité. D'ailleurs, notre pays n'ayant pas d'armée professionnelle, il s'agit des mêmes personnes.

A mon avis, il est temps de renoncer au principe, entièrement dépassé, selon lequel seules les nouvelles victimes d'accidents bénéficient des prestations améliorées issues des revisions, tandis que les bénéficiaires de prestations acquises avant la revision doivent se contenter, dans le cas le plus favorable, d'allocations de renchérissement.

La proposition N° 4, de la Fédération suisse des ouvriers sur bois et du bâtiment, demande la suppression des délais d'attente prescrits par la loi sur l'assurance-accidents obligatoire, de manière que l'assuré ait droit à l'indemnité entière dès le lendemain de l'accident. Il va sans dire que ce postulat sera examiné par la commission d'experts chargée de préparer la revision. Le Comité syndical l'accepte.

Sans aucun doute, la revision totale de l'assurance-accidents sera une œuvre de longue haleine et une entreprise difficile. Nos représentants au sein de la commission affronteront une tâche ardue. Nous espérons que cette revision aboutira à des résultats satisfaisants dans un délai prévisible.

Au cours des dernières années, et même des derniers mois, l'*assurance-vieillesse et survivants* et l'*assurance-invalidité* ont figuré au

premier plan des discussions auxquelles donnent lieu les assurances sociales. Nous aborderons plus longuement l'aménagement ultérieur de ces deux assurances parce qu'il fait l'objet de postulats et de revendications très contestés.

Examinons tout d'abord l'*assurance-invalidité*. J'ai déjà dit qu'elle est largement coordonnée avec l'assurance-vieillesse et, en partie aussi, avec le régime des allocations pour perte de gain aux militaires. Nous n'avons pas à nous occuper particulièrement de la revision des rentes d'invalidité et des allocations servies en liaison avec la réadaptation. Les rentes d'invalidité sont modifiées lors de chaque revision de l'AVS et ajustées automatiquement aux rentes d'AVS. De même, les indemnités journalières de réadaptation sont ajustées, automatiquement également, lors de chaque revision du régime des allocations pour perte de gain.

Dans l'assurance-invalidité, les mesures médicales et techniques de réadaptation sont plus importantes que les prestations en espèces. Elles visent à réintégrer autant que possible l'invalidé dans la vie économique, afin qu'il soit à même de gagner sa vie sans dépendre d'une rente. Cet effort de réhabilitation ne vise cependant pas à réduire les dépenses requises par le versement de rentes, mais à réintégrer l'handicapé non seulement dans la vie du travail, mais dans la vie quotidienne aussi, afin qu'il ait la certitude d'être de nouveau un membre à part entière de la société. N'est-ce pas le moyen le meilleur de surmonter les complexes d'infériorité que l'infirmité peut nourrir, une contribution efficace au renforcement de la confiance en soi et la reconstruction du bonheur?

Lorsque l'assurance-invalidité a été introduite, on n'avait pour ainsi dire aucune expérience dans le domaine de la réadaptation des handicapés; en particulier, on ne disposait d'aucune base pour apprécier tant soit peu les dépenses. On ne pouvait tabler qu'avec réserve sur les expériences étrangères. En bref, on en était réduit à des estimations. Cette situation a engagé les experts à œuvrer avec la plus grande circonspection. On peut dire aujourd'hui qu'ils ont même été trop prudents. On a fait nombre d'expériences au cours des dernières années. Il est apparu toujours plus impérieusement que maintes des mesures de réadaptation devaient être sensiblement améliorées. Le 20 novembre 1964, le Département fédéral de l'intérieur a constitué une commission d'experts chargée d'étudier une revision de l'AI. Malgré la complexité de la matière, elle a achevé ses travaux et présenté son rapport le 1^{er} juillet 1966. Il est disponible. La procédure de consultation est ouverte. Les cantons, les associations économiques et les groupements intéressés ont été invités à se prononcer.

Le temps nous manque pour exposer ici en détail les résultats de ces travaux. Relevons cependant qu'ils aboutissent à la conclusion que la revision entraînera un sensible accroissement des dépenses.

En 1965, les mesures de réadaptation et l'encouragement de l'aide aux invalides – sur lesquels porte essentiellement la revision – ont exigé 78,5 millions de francs (sans les rentes et autres prestations en espèces). La commission estime que la revision entraînera un accroissement des charges de 40,8 millions de francs par an en moyenne, ce qui correspond à plus de 50 % des dépenses de 1965. Une assez grande partie des mesures proposées sont d'ailleurs déjà en vigueur. Le Conseil fédéral, dans tous les cas où il a jugé que des propositions urgentes pouvaient être réalisées sans revision de la loi, les a mises en vigueur en modifiant l'ordonnance d'exécution. La nouvelle liste élargie des infirmités congénitales est déterminante dès le 1^{er} septembre 1965. Cette décision entraîne une augmentation des dépenses de 9 millions par an. Dès le 1^{er} avril 1966, les subsides pour la formation scolaire spéciale ont été augmentés (de 12,5 millions par an). Ces deux mesures sont accompagnées d'un alourdissement des dépenses de 20,5 millions de francs, ce qui représente assez exactement la moitié de l'accroissement des dépenses annuelles consécutives à la revision proposée par la commission d'experts.

L'assurance-invalidité ayant été légèrement déficitaire au cours des deux dernières années, de nouvelles recettes apparaissent indispensables. Les pouvoirs publics couvrent la moitié des dépenses; ils prendront donc en charge 20 millions de francs. Néanmoins, la commission d'experts propose un relèvement de la cotisation de 4 à 5 ‰ du revenu du travail; cette mesure assurerait de nouveaux encaissements de l'ordre de 40 millions environ. Malgré cela, l'AI ne sera pas « surfinancée ». Il faut considérer que les rentes seront majorées de 10 % dès le 1^{er} janvier 1967, ce qui entraînera une progression des dépenses de 19 à 20 millions de francs.

Bien que cette revision ait été conçue de manière aussi généreuse que possible, la commission n'a pas pu tenir compte de tous les vœux des associations d'invalides. Si cependant, comme on peut le prévoir, la 7^e revision de l'AVS est accompagnée d'un sensible relèvement des cotisations, les recettes de l'AI augmenteront, ce qui permettra de songer à d'autres améliorations des prestations dans un délai prévisible.

Passons maintenant à l'*assurance-vieillesse et survivants*. Je puis renoncer à esquisser encore une fois l'évolution de cette institution au cours de ses dix-huit années de bienfaisante activité. Bien que d'aucuns prétendent que les hommes de confiance et les collègues de la base n'ont pas toujours été suffisamment informés, j'ai – sur ce point au moins – une excellente conscience. L'information a été continue par le biais de la *Correspondance syndicale* et de la *Revue syndicale*, qui a publié les versions française des articles qu'en ma qualité de rédacteur j'ai consacrés à l'AVS dans la *Gewerkschaftliche Rundschau*. Je lui ai même accordé tant de place que je puis me demander si je n'ai pas négligé d'autres problèmes. Je me rap-

pelle aussi les éditions successives du *Petit Guide de l'AVS*, qui est l'une des plus demandées de nos publications. Une édition espagnole est parue.

Pour ce qui est de la 6^e revision de l'AVS, nous l'avons exposée à temps, et de manière si complète et même si compréhensible que même la *Nouvelle Gazette de Zurich* a reproduit in extenso l'article de la *css* que nous avons consacré à cette revision. Mais une information aussi abondante et précise n'a pas l'heur de plaire à tout le monde; la Commission fédérale d'AVS s'est cru obligée d'interdire à ses membres la publication de certaines informations sur les délibérations et leurs résultats.

Au cours des derniers mois, l'initiative de la Fédération suisse des syndicats chrétiens-nationaux relative à l'AVS a fait couler passablement d'encre. Je ne reviendrai pas sur les commentaires que je lui ai consacrés dans le rapport d'activité qui vous a été soumis. D'aucuns donnent à entendre que si le Comité syndical n'appuie pas cette initiative, c'est uniquement parce qu'elle émane de la « concurrence ». C'est vraiment sous-estimer le comité.

Le Comité syndical n'a jamais cessé de suivre l'évolution de l'assurance-vieillesse. Dès la 6^e revision, il s'est préoccupé de l'aménagement futur de l'AVS, bien avant que l'initiative chrétienne-sociale ne soit connue. S'il s'est prononcé négativement, c'est uniquement pour des raisons objectives et après une étude sérieuse de cette initiative.

Il a estimé que le lancement d'une initiative ne permet pas de résoudre en temps utile le plus urgent des problèmes: celui de l'adaptation des rentes au renchérissement. Du 1^{er} janvier 1964 – date à partir de laquelle la 6^e revision est entrée en vigueur avec effet rétroactif – au printemps 1966, l'indice des prix à la consommation est monté de 8 % – et les rentes ont été dévalorisées d'autant. Les allocations complémentaires d'AVS versées dès le 1^{er} janvier 1966 ne pouvaient compenser ou atténuer cette dévalorisation que pour les bénéficiaires de ces prestations, c'est-à-dire pour les assurés dont le revenu n'était pas supérieur à la limite fixée par la loi pour le bénéfice de ces prestations. Le 21 février 1966, l'Union syndicale a invité instamment le Conseil fédéral à compenser de manière appropriée ce renchérissement dans le délai le plus rapide compatible avec la loi, et au plus tard dès le 1^{er} janvier 1967. Cette légitime revendication a été intégralement acceptée. Entre parenthèses, nous pouvons rappeler ici que la 6^e revision de l'AVS a été pour ainsi dire entièrement conforme à nos propositions. Pour ce qui est de l'ajustement des rentes au renchérissement, la Commission fédérale d'AVS et le Conseil fédéral se sont ralliés également à notre proposition. Au cours de la session d'automne, les Chambres fédérales ont décidé que les rentes d'AVS/AI seront majorées de 10 %

dès le 1^{er} janvier 1967. A ce moment, le renchérissement sera presque entièrement compensé.

J'ai traité de manière détaillé le problème de l'indexation des rentes dans la *Revue syndicale* de mai de cette année. Il n'est pas nouveau. Nous l'avons déjà abordé lors du congrès de Lausanne en 1957, à la suite de l'une des interventions qui ont marqué la discussion du rapport d'activité. L'initiative du *Beobachter* en faisait mention. Le comité « Pour une vieillesse assurée » a fait à plusieurs reprises campagne pour l'indexation des rentes et elle est inscrite dans l'initiative chrétienne-sociale. Il convient cependant de relever que celle-ci préconise une adaptation automatique des rentes non seulement au renchérissement, mais à l'évolution des salaires.

En nous prononçant sur cette initiative, nous nous sommes cependant dressés contre l'affirmation selon laquelle une indexation des rentes est de nature à stimuler l'inflation. Sa fonction est de compenser une dépréciation de la monnaie qui est déjà intervenue. De surcroît, ce ne sont pas les économiquement faibles qui doivent faire les frais de la lutte contre l'inflation. Rien ne serait plus inéquitable.

Un système d'indexation est-il devenu nécessaire parce que l'évolution antérieure de l'AVS n'aurait pas permis de corriger à temps et de manière suffisante la dévalorisation des rentes consécutives au renchérissement? Les faits parlent un autre langage.

Lors de l'entrée en vigueur de l'AVS, en janvier 1948, l'indice des prix à la consommation s'inscrivait à 163 points. Il avait atteint 205,2 points le 1^{er} janvier 1964, quand la 6^e revision est devenue effective. A fin décembre 1965, il s'établissait à 220,1 points. De janvier 1948 à fin décembre 1965, l'indice a progressé de 57,1 points ou de 35 %. Pendant la même période, la rente minimale a augmenté de 215,5 % et la rente maximale de 113,3 %. L'amélioration de leur valeur réelle est considérable. Il est donc absolument démagogique de prétendre que les augmentations des rentes sont sans cesse réduites à néant par le renchérissement.

Pendant les quinze ans qui se sont écoulés de 1948 à la fin de 1963, six revisions de l'AVS se sont succédé. A l'exception de la cinquième, aucune d'elles, même la sixième – celle dont les répercussions financières ont été les plus marquées – n'a été plus de trois ans en vigueur. La troisième ne l'a été que pendant deux ans et la quatrième pendant un an seulement. On peut donc affirmer sans crainte d'être démenti que l'AVS a *toujours* été ajustée à des *intervalles relativement courts* aux circonstances nouvelles.

Est-ce à dire que ces intervalles sont encore trop longs? Que les revisions exigent trop de temps?

On ne saurait contester que l'élaboration des lois ou de leurs revisions exige certains délais. Cette constatation vaut également pour l'AVS. Le régime du référendum contribue encore à allonger

ces délais. En ce qui concerne l'AVS cependant, il faut reconnaître que les Chambres fédérales se sont employées à accélérer les travaux de revision. Les projets ont souvent été abordés par les deux Chambres aux cours de la même session et généralement mis en vigueur avec effet rétroactif.

Une indexation des rentes ne permettrait guère de réaliser de sensibles économies de temps. Il faudrait évidemment connaître, préalablement à toute adaptation, le niveau de l'indice sur lequel on veut tabler. L'autorité compétente, le Conseil fédéral vraisemblablement, devrait fixer l'ampleur et les modalités de l'adaptation. La décision une fois prise, il faudrait laisser aux caisses de compensation le temps nécessaire pour en assurer l'exécution; ce délai serait d'autant plus long que le nombre des bénéficiaires serait plus élevé. Enfin, il faut considérer que l'ajustement annuel des rentes à l'indice préconisé par l'initiative chrétienne-sociale aurait pour effet d'accumuler les allocations de renchérissement; elles devraient être finalement intégrées dans les rentes, ce qui exigerait en fin de compte une nouvelle revision. Le régime actuel est caractérisé par le fait que les assurés connaissent toujours exactement le montant des prestations auxquelles ils ont droit; c'est l'un de ses grands avantages. L'indexation serait préjudiciable à cette « transparence ».

Mais ce n'est pas là la raison essentielle qui nous engage à considérer que l'indexation n'est pas une panacée: c'est le fait qu'elle freinerait l'amélioration de la valeur réelle des rentes. Qu'on le concède ou non, le fait de tabler au départ sur une situation donnée signifie plus ou moins l'accepter « telle quelle ».

Enfin, nous pensons que les syndicats ne devraient pas renoncer à toute possibilité d'intervenir et d'agir dans le domaine de l'AVS. Sous le régime des revisions périodiques, nous avons pu déployer notre liberté d'action et notre initiative. Les résultats sont patents, de sorte que nous n'avons aucune raison de renoncer à une méthode qui a fait ses preuves pour un système dont on ne sait absolument pas s'il en fera autant.

Le Comité syndical a chargé une commission interne d'étudier toutes ces questions. Elle était ouverte à toutes les fédérations. La commission est arrivée à la conclusion que « l'Union syndicale doit donner la préférence à une revision du second alinéa de l'article 102 de la LAVS (afin que le réexamen périodique des conditions de l'ajustement des rentes – et les revisions – puissent être effectués à des intervalles plus courts qu'actuellement) sur le système d'une indexation des rentes et d'un ajustement automatique ». Le Comité syndical a adopté cette conclusion et il invite aujourd'hui le congrès à s'y rallier.

De même, la « solution suisse » en matière de prévoyance-vieillesse paraît de nouveau fortement contestée. Or, c'est sur cette solution que reposent dès le début les structures de l'AVS. Ces structures,

la 6^e revision – qui a été accompagnée d'une augmentation massive de toutes les rentes de 33 $\frac{1}{3}$ % – les a maintenues et même plus fortement cimentées.

« Solution suisse » signifie que l'AVS doit rester une assurance de base, mais qui doit être complétée dans la mesure du possible par des prestations complémentaires des pouvoirs publics (cantons, communes), des assurances professionnelles, des assurances et fonds d'entreprise, par des assurances et par l'épargne individuelles.

Comme je le relève dans le rapport d'activité, cette conception n'a pas été « inventée » ; elle n'est pas sortie toute faite de quelque cerveau. C'est l'aboutissement d'une longue évolution. L'AVS a été réalisée tardivement. Pour combler cette lacune, on a créé toutes sortes d'institutions publiques et privées, de caisses de pensions et fonds de prévoyance d'entreprise, de caisses professionnelles et syndicales, etc. Lors de l'élaboration de l'AVS, on ne pouvait pas ignorer – et détruire – un réseau serré d'institutions de prévoyance et d'assurance qui s'était développé organiquement et lui substituer quelque « caisse de pensions populaire » qui verserait des rentes garantissant à tous les bénéficiaires des rentes suffisantes pour garantir à chacun une existence conforme aux exigences de la dignité. Pas plus aujourd'hui qu'hier, il ne serait raisonnable de faire table rase.

Trop souvent, les promoteurs d'une « assurance populaire » négligent les aspects financiers de l'entreprise. Toute caisse de pensions, privée et publique, qui verse des rentes atteignant de 50 à 60 % du revenu touché en dernier lieu – certaines limites étant cependant fixées – doit exiger des cotisations de 14 à 16 % au moins du salaire ou traitement. Cette solution entraînerait donc des cotisations d'AVS quatre fois plus élevées que celles d'aujourd'hui. On imagine sans peine – il suffit de songer au référendum – qu'il serait extrêmement difficile de l'imposer, même si l'on admet que l'aggravation massive des sacrifices financiers exigés des assurés serait atténuée pour une partie des travailleurs – mais pour une partie seulement – par l'élimination successive des autres institutions d'assurance et la diminution, progressive également, des charges de ces assurés.

Les partisans de la « caisse de pensions populaire » admettent que ce but ne pourrait pas être réalisé en une seule étape. Ils affirment cependant que l'Union syndicale doit en préparer dès maintenant les voies. Ils ne paraissent avoir aucune idée des résistances auxquelles se heurterait cette entreprise. D'emblée, elle mobiliserait contre elle toutes les forces adverses. Une opposition massive s'emploierait à faire échouer le plan dès la première étape.

Il convient aussi de considérer que dans aucun autre des régimes d'assurance-vieillesse de l'étranger les milieux aisés ne participent plus fortement que chez nous au financement des prestations servies aux moins privilégiés. Actuellement, la cotisation est perçue pour l'ensemble des revenus du travail, des plus bas aux plus élevés.

En revanche, presque partout – et partout où l'« assurance populaire » est réalisée – les revenus du travail ne sont soumis à cotisation que jusqu'à un certain montant.

La cotisation ne peut demeurer perçue sur la totalité du revenu du travail que si son taux demeure relativement modéré. Ce principe serait-il encore applicable si les taux atteignaient de 14 à 16 %. On a lieu d'en douter. Il faut tenir compte des égoïsmes et se persuader que l'esprit de solidarité a des limites.

Non seulement l'abandon de ce principe porterait un coup grave à la solidarité, mais la décision de ne plus percevoir de cotisations au-delà d'une certaine limite de revenu entraînerait la perte d'importantes recettes; ce manque à gagner devrait être compensé par une aggravation des sacrifices requis des assurés des catégories moyennes et inférieures de gain.

Nous ne pouvons pas courir ces risques. Jusqu'à maintenant, le perfectionnement patient mais constant de l'AVS a fait ses preuves. Nous avons donc toutes raisons de continuer à progresser dans cette voie. C'est certainement la meilleure.

Mais si nous pensons que l'AVS doit demeurer une assurance de base, cela ne signifie nullement que nous considérons que cette institution a atteint son développement maximum et ses prestations un plafond. L'Union syndicale a sans cesse affirmé que ces limites ne sont pas atteintes. De même que nous avons abordé à temps – en collaboration avec le Parti socialiste – les travaux préparatoires en prévision de la 6^e revision, nous avons constitué, il y a quelques mois déjà, une petite commission commune pour étudier les modalités de la 7^e revision. Elle est arrivée à des résultats provisoires. Un rapport a été soumis au Comité syndical et aux organes du PSS.

La commission est arrivée à la conclusion que la situation financière actuelle de l'AVS ne permet pas de nouvelles et sensibles améliorations des rentes sans un relèvement des cotisations – dont elle a étudié très sérieusement les modalités.

Elle a estimé qu'une augmentation de 4 à 6 % – c'est-à-dire de 50 % – impliquerait toutes sortes de risques. Elle serait considérée comme excessive par de larges milieux et déclencherait une forte opposition. La commission est d'avis que la première majoration ne devrait pas dépasser 25 % et que la cotisation devrait donc être portée de 4 à 5 %. Les experts actuariels qu'elle a consultés estiment que cette mesure permettrait d'améliorer les rentes de 40 %, à la condition cependant que les contributions des pouvoirs publics soient augmentées dans la même proportion que les cotisations. La rente minimale passerait de 1500 à 2100 fr. et la rente maximale de 3200 à 4500 fr.

Ces propositions feront l'objet d'un mémoire commun de l'Union syndicale et du Parti socialiste au Conseil fédéral. Il proposera certaines modifications d'ordre structurel, mais dans les détails des-

quels je ne puis entrer ici. Nous sommes persuadés que ces propositions contribueront à déterminer l'aménagement de la 7^e révision.

Deux des propositions soumises au congrès concernent le perfectionnement ultérieur de l'AVS. La proposition N° 2, de la FCTA, est dans la ligne de la politique du Comité syndical que je viens d'exposer. Nous invitons le congrès à la transmettre pour étude au comité. La proposition N° 3, de la Fédération des typographes, vise à l'institution de cette « caisse de pensions populaire » dont le Comité syndical, pour les raisons que je viens d'exposer, repousse le principe. Nous invitons le congrès à la rejeter.

Je conclus. La politique sociale – et tout particulièrement les assurances sociales – ont toujours été l'un des principaux champs de l'activité syndicale. Elles le resteront. Il ressort du programme de travail de l'Union syndicale qu'elle agit dans ce secteur avec le même sens des responsabilités, le même souci de l'intérêt des travailleurs et du pays que dans les autres. Nous savons cependant que les prestations des assurances sociales doivent être couvertes par le produit du travail et qu'elles ne peuvent être améliorées que si l'économie demeure prospère. En conclusion, je rappellerai cette constatation du programme de travail, accepté par le congrès syndical il y a six ans: « La productivité a atteint un degré suffisamment élevé pour permettre à la société de préserver chacun de la misère. » Notre objectif est d'assurer à chacun cette protection par le biais de la politique et des assurances sociales. Restons donc fidèles à cet objectif en continuant à travailler systématiquement au développement et au perfectionnement de nos institutions sociales.

La politique scientifique et le syndicalisme

Par *Jef Rens*,

président du Conseil national de la politique scientifique de Belgique

Au fur et à mesure que les économies se développent, la proportion des industries de biens de production diminue par rapport aux industries de transformation et à celles qui produisent des biens de consommation. Ces dernières surtout orientent leur production, de plus en plus, vers un marché qui est moins composé d'autres entreprises que de consommateurs et usagers individuels. Le marché s'humanise en quelque sorte. Ce sont les besoins d'hommes, en chair et en os, qui aiguillonnent dans une mesure grandissante la production. Celle-ci, en vue de répondre aux besoins sans cesse chan-