Zeitschrift: Revue syndicale suisse : organe de l'Union syndicale suisse
Herausgeber: Union syndicale suisse
Band: 30 (1938)
Heft: 1

Artikel: Les tâches de la politique sociale en Suisse
Autor: Joho, Emile
DOI: https://doi.org/10.5169/seals-384123

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: 12.07.2025

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

Revue syndicale suisse

ORGANE MENSUEL DE L'UNION SYNDICALE SUISSE

30me année | Janvier 1938 | No 1

Les tâches de la politique sociale en Suisse.

Par *Emile Joho.*

Dans notre pays, la politique sociale est en *stagnation* depuis quelques années. La loi fédérale du 17 octobre 1924, concernant l'allocation de subventions pour l'assurance-chômage, fut en réalité la dernière loi de grande portée sociale, avec le nouvel article 34 *quater* de la Constitution fédérale (création d'une base constitutionnelle pour l'assurance-vieillesse). Malheureusement, la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse fut repoussée par le peuple en 1931.

Si nous pensons à l'emploi anticonstitutionnel du produit des droits sur le tabac (environ 40 millions par an) et des intérêts destinés au fonds de l'assurance-vieillesse (environ 8 millions) ainsi qu'à la suppression de la subvention fédérale pour l'assurance des accidents non professionnels (environ 3 millions) en dépit de dispositions légales pourtant claires, nous sommes plutôt tentés de parler d'une régression, d'une maladie cancéreuse. Cette inertie en matière de politique sociale ne sera pas sans lendemain. Dans ce domaine, les négligences coûtent cher, tôt ou tard. Aujourd'hui déjà, malgré tous les efforts, un grand nombre de chômeurs d'un certain âge ne peuvent plus être réintégrés dans le processus de la production. Il est illogique de continuer à les faire figurer sur la liste des personnes en quête d'emploi et de maintenir leur affiliation à une caisse d'assurance-chômage, car ils ne sauraient trouver tout au plus qu'un engagement provisoire. C'est pourquoi il est nécessaire d'entreprendre de nouveaux efforts pour instituer une assurance-vieillesse et survivants qui fonctionne parfaitement. Plus que jamais, le problème est d'actualité.

L'assurance-chômage.

Si nous avons parlé d'inertie, c'est non seulement à propos de l'assurance-vieillesse mais surtout pour souligner la passivité

de la Confédération dans le domaine du chômage. Il est certain que la Confédération a tiré de grands avantages du procédé dit « système de Gand » auquel elle a recouru pour mettre sur pied l'assurance-chômage. La bureaucratisation eût été beaucoup plus accentuée si la Confédération avait dû créer des organismes ad hoc. L'administration des caisses d'assurance-chômage put être assurée à bien meilleur marché et plus rationnellement grâce à la répartition des tâches entre les caisses privées, paritaires et publiques. Le contrôle sévère exercé par la Confédération et les cantons suffit à éviter les abus.

Ce que l'on a négligé, c'est une *égalisation, une compensation des risques* entre les diverses caisses et les diverses professions. Les expériences de 1930 à 1936 montrent qu'une compensation équitable des risques n'est pas possible à l'intérieur même des caisses ayant des risques égaux, c'est-à-dire dont les assurés travaillent dans une même branche d'industrie. Les membres occupés dans des industries ou dans des contrées durement éprouvées durent supporter des charges dépassant leurs forces, tandis que les affiliés aux caisses ayant des risques moindres s'en tirèrent sans sacrifice appréciable. Le moins que l'on puisse faire aujourd'hui, c'est tenir compte des enseignements que comportent de telles expériences. Maintenant, il est encore temps de préparer les mesures que nous imposera la prochaine crise économique. Qu'on ne prétende pas que la loi fédérale actuelle concernant l'assurance-chômage ne permet pas une réglementation appropriée et une compensation des risques; l'article 11 (§ 4) de ladite loi dit:

> « Lorsque des circonstances spéciales le justifient, il (le Conseil fédéral) peut subordonner à d'autres conditions l'allocation du subside fédéral ou accorder provisoirement certains allégements. »

Aux termes de cette disposition, il est donc clair que, pendant une période de crise, il est possible d'unifier le système de l'assurance-chômage non seulement pour les caisses mais aussi sur le plan intercantonal. Celui qui veut prétendre à une subvention fédérale doit remplir les conditions posées par la Confédération. D'ailleurs, dans d'autres domaines, la Confédération est allée beaucoup plus loin sans qu'elle ait pu se référer à des dispositions aussi claires. L'une des tâches les plus pressantes de notre politique sociale consiste donc à mettre de l'ordre dans ces questions d'assurance-chômage et de secours aux chômeurs. Une nouvelle carence de la part des autorités fédérales aurait des répercussions encore plus graves lors de la prochaine crise.

Comme nous l'avons dit au début de cet article, la question des secours de chômage est intimement liée à celle de l'assurance-vieillesse et survivants.

Pour deux raisons indépendantes de la question, l'Assemblée fédérale et le peuple devront s'occuper prochainement de ces problèmes. Premièrement, il faut liquider les demandes d'initiatives qui restent en suspens. Parmi elles se trouve celle qui fut lancée comme contre-projet à la veille de la votation du 6 décembre 1931 par le comité de referendum contre la loi sur l'assurance-vieillesse et survivants. Cette initiative demande que les revenus et les recettes du fonds de l'assurance-vieillesse soient affectés, à raison de 25 millions par an, aux cantons; ces derniers s'en serviraient pour l'assistance aux vieillards. L'on se souvient que les promesses de ce comité eurent une influence considérable sur le résultat de la votation du 6 décembre 1931. L'initiative en question doit être soumise au peuple en 1938, en même temps qu'un contre-projet de l'Assemblée fédérale.

Deuxièmement, le programme financier III expire à fin 1938, et les recettes provenant de l'imposition du tabac ainsi que les intérêts du fonds de l'assurance-vieillesse doivent de nouveau être affectés au dit fonds, selon l'article 34 *quater* de la Constitution fédérale.

Afin que nous soyons au clair sur la situation actuelle, nous récapitulons ci-dessous les faits principaux:

1° Le 6 décembre 1925, l'Assemblée fédérale accepta l'article 34*quater* selon lequel la Confédération est autorisée à instituer l'assurance-vieillesse et l'assurance-invalidité. A partir du 1er janvier 1926, les recettes provenant de l'imposition du tabac devaient être affectées au fonds de l'assurance-vieillesse et survivants.

2° Le 6 décembre 1931, la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants fut rejetée par le peuple.

3° Le 17 mars 1932 fut déposée l'initiative concernant l'aide aux vieillards et aux survivants; elle était revêtue de 51,011 signatures. Elle demande que les cantons reçoivent annuellement de la Confédération une somme de 25 millions pour subvenir à l'assistance des vieillards.

4° A partir de 1934, conformément au programme financier I, les recettes de l'imposition du tabac ne sont plus versées au fonds de l'assurance-vieillesse. Ces recettes atteignent actuellement environ 40 millions par an.

Le fonds d'assurance se montait alors à 235 millions.

5° A partir de 1934, la Confédération accorda pour la première fois une somme de 7 millions aux cantons et un million à la Fondation pour la vieillesse, sommes qui furent prélevées sur le fonds d'assurance.

6° A partir de 1936, depuis la mise en vigueur du programme financier II, environ 8 millions d'intérêts annuels ne sont plus capitalisés, mais sont versés simplement à la caisse fédérale.

Actuellement, le fonds de l'assurance-vieillesse atteint 227 millions.

Le 17 septembre 1937, le Conseil fédéral adressa un message à l'Assemblée fédérale par lequel il préconisait une disposition transitoire concernant l'application de l'article 34 *quater* de la Constitution fédérale. Le Conseil fédéral propose d'augmenter, chaque année et à partir de 1938, d'un million la somme versée aux cantons pour l'assistance, jusqu'à ce que la subvention atteigne, en 1940, la somme de 10 millions. En plus de cela, deux millions, au maximum, seraient versés à la Fondation pour la vieillesse et aux œuvres de la jeunesse.

Les commissions parlementaires intéressées ont déjà discuté ce projet; au cours des débats, le représentant du Conseil fédéral a laissé entendre qu'un modeste amendement pourrait y être encore apporté. Ces subventions devraient être prélevées sur le fonds de l'assurance-vieillesse jusqu'à ce que l'équilibre budgétaire soit rétabli.

Le Conseil fédéral estime que son projet doit être opposé à l'initiative sur l'aide aux vieillards et aux survivants, initiative qui, dit-il, doit être combattue.

Assistance ou assurance? La question se pose aujourd'hui comme en 1925 et en 1931, bien qu'en 1925 le peuple ait répondu nettement en acceptant l'article 34 *quater*; le rejet du projet, le 6 décembre 1931, ne change rien au fond. Les discussions au sein de la commission du Conseil national révélèrent une foule de divergences. Le conseiller national Schmid-Ruedin déposa un postulat remarquable:

> « L'introduction d'une assurance-vieillesse et survivants sur le terrain fédéral doit être soumise de nouveau à un sérieux examen.
>
> En conséquence, le Conseil fédéral est invité à examiner s'il ne serait pas possible d'employer le fonds actuel pour l'assurance-vieillesse à assurer obligatoirement certaines classes de la population, en particulier les salariés de l'économie privée et de l'artisanat.
>
> Il est particulièrement urgent de créer une assistance officielle en faveur des employés et ouvriers âgés qui ne trouvent plus de place dans la production et qui, au bout d'un certain temps, sont exclus aussi l'assurance-chômage.»

Le point délicat du postulat Schmid, qui répond aux vœux exprimés par les fédérations d'employés, réside dans la concomitance d'une solution transitoire et d'une réalisation immédiate de l'assurance-vieillesse.

Par la voix du conseiller national Welti (Rheinfelden), les socialistes se sont prononcés pour une solution totale et définitive qui mette immédiatement fin au pillage du fonds d'assurance. Ils insistèrent aussi sur le fait que l'initiative concernant l'aide aux vieillards et qui prévoit une allocation annuelle de 25 millions, rencontrera beaucoup plus de faveur que la proposition des 10 millions présentée par le Conseil fédéral.

Finalement, c'est à l'unanimité que la proposition du Conseil fédéral fut jugée insuffisante. Le Conseil fédéral est invité à présenter de nouvelles solutions.

Autant l'attitude de la commission est réjouissante à l'égard du projet du Conseil fédéral, autant l'évolution actuelle du problème est regrettable. La commission paraît également pencher pour une solution transitoire; l'on donnerait la préférence au système de l'assurance mais la transition durerait plusieurs années. Il est clair qu'une solution totale et immédiate n'est guère possible.

La solution transitoire.

Il faudra que son application dure le moins longtemps possible. Il faudra employer des méthodes plus radicales. Pour qu'elle soit efficace, la solution transitoire doit impliquer aussi un autre mode de répartition des moyens financiers. Le système actuel accordant toutes compétences aux communes n'est pas très satisfaisant. Ce n'est que dans quelques grandes localités que l'on peut contrôler plus ou moins parfaitement l'affectation des fonds à l'aide aux vieillards. Dans de nombreuses communes, il est incontestable que ces subventions fédérales sont destinées simplement à l'assistance. L'activité de la Fondation pour la vieillesse est presque préférable à l'assistance communale, car elle n'accorde des secours que si le bénéficiaire n'est pas à la charge de l'assistance. Il faut, dans la mesure du possible, conserver à l'aide aux vieillards son caractère propre; son rôle est justement d'empêcher que des vieillards (possédant quelques économies mais qui sont insuffisantes) tombent à la charge de l'assistance, car l'assistance implique pour le bénéficiaire l'aliénation de sa liberté; il doit, par exemple, accepter d'être interné dans un asile, tandis que ce qu'on appelle l'aide aux vieillards consiste à donner au bénéficiaire un petit complément financier lui permettant d'avoir une rente suffisante pour vivre à sa guise. Grâce à l'aide aux vieillards, l'on respecte la personnalité du secouru. A notre avis, si l'on recourait à de plus grands moyens financiers pour la solution transitoire, il conviendrait de procéder simultanément à une unification des dispositions sur la répartition des fonds. *Il y a une méthode digne d'être prise en considération et qui ne serait nullement un chemin détourné: celle qui consisterait à répartir les fonds par le canal des syndicats de salariés.* Nombreuses sont les fédérations qui ont déjà institué des œuvres d'assistance de grande envergure; mentionnons notamment la fédération des typographes et la grande Fédération des ouvriers sur métaux et horlogers. Une participation des syndicats ouvriers serait également indiquée lors de la réglementation définitive de l'assurance-vieillesse. Cette dernière devrait être étudiée et mise sur pied immédiatement. Nous insistons encore sur le fait qu'à partir de 1939 les recettes de l'imposition du tabac et de l'alcool ainsi que les intérêts devraient

de nouveau être affectés intégralement au fonds de l'assurance-vieillesse. Sans ces moyens financiers, l'assurance est irréalisable et inconcevable.

La loi fédérale sur le travail dans le commerce et l'artisanat.

Il s'agit là de la troisième tâche importante et urgente de notre politique sociale. Il y a déjà quelques années qu'un projet de loi avait été élaboré par M. Pfister, ancien directeur de l'Office fédéral de l'industrie. En outre, un projet avait été présenté par la Fédération des sociétés suisses d'employés et par l'Union syndicale suisse. Depuis 1935, tous ces travaux préliminaires sont restés en suspens. La conférence d'experts que l'on avait prévue ne s'est jamais réunie. Pourtant, la promulgation d'une telle loi est d'une nécessité urgente. Sans cette loi, il est impossible de concevoir une réalisation satisfaisante et durable de ce grand mouvement social qu'est le « Label ». Dans son projet, l'Union syndicale suisse prévoyait la protection des salaires des ouvriers à domicile. Tant que cette disposition ne figure dans aucun texte législatif, il se trouvera toujours des patrons qui spéculeront sur l'anarchie des conditions de travail pour faire de la concurrence malhonnête.

Mais indépendamment de cela, il est absolument nécessaire et urgent de soumettre à une loi sur le travail tous les salariés qui ne sont pas au bénéfice de la loi sur les fabriques. La durée du travail, l'hygiène, le salaire, les vacances, toutes les conditions de travail en général devraient être réglementées depuis longtemps. Nous croyons qu'une loi en la matière contribuerait d'ailleurs à assainir sensiblement les conditions de concurrence et qu'elle offrirait ainsi à toutes les entreprises sérieuses de plus grandes possibilités d'existence. Il y a encore des entreprises socialement rétrogrades qui portent préjudice aux maisons concurrentes.

Dans cette revue, nous avons démontré à plus d'une reprise que les progrès sociaux doivent être continus, même dans les périodes de dépression économique. Aujourd'hui, l'on souffre des résultats de la stagnation dans laquelle on a trop longtemps persisté. Les méthodes de travail modernes épuisent précocement ouvriers et employés. Notre politique sociale a donc pour tâche d'apporter à ces innocentes victimes quelque moyen de vivre.

Nous venons donc de passer en revue les tâches les plus urgentes de notre politique sociale. Nous avons récapitulé les trois principales. Mais il y en a encore bien d'autres, d'ordre secondaire, il est vrai, mais que nous allons examiner brièvement.

Un projet a été déposé au Parlement concernant la *prolongation de la scolarité.* Espérons que l'affaire ne traînera pas trop en longueur.

A cet égard, la proposition de l'Union syndicale suisse et du Mouvement des Jeunes paysans mérite d'être retenue et d'être appuyée par l'Etat; elle vise à instituer « année à la campagne » destinée aux jeunes gens ayant terminé leur scolarité.

Il y a bien des années que l'on étudie l'*assurance-maternité*. Les dispositions y relatives contenues dans la loi sur les fabriques sont déjà remarquables, mais elles sont cependant insuffisantes. Bien que les mères abandonnent leur travail professionnel pendant le délai fixé, il arrive trop souvent qu'elles se chargent pendant ce temps de travaux beaucoup plus pénibles nécessités par la lutte pour la vie. Il faudrait donc instituer une rente qui permette à l'accouchée de subvenir aux besoins de sa famille pendant les quelques semaines d'interruption du travail professionnel.

Depuis 1921, une convention internationale interdit l'emploi de la *céruse*. Jusqu'à aujourd'hui, 24 Etats l'ont ratifiée. La Suisse ne figure pas parmi les signataires. Il serait aussi temps de faire ce petit progrès d'hygiène sociale. Il est vraiment inconcevable que les ouvriers du bâtiment continuent à être exposés à de si graves dangers et qu'on laisse se perpétuer une situation qui coûte des vies chaque année.

Mentionnons enfin le postulat demandant la *restriction du travail de nuit dans les boulangeries* et demandant aussi une réglementation plus sévère et une surveillance plus stricte de la *durée de travail des chauffeurs d'autocamions*. Sur ce dernier point, il y a bien des dispositions légales mais elles sont transgressées parce que la police est dépourvue des moyens qui devraient lui permettre un contrôle très strict. Non seulement les chauffeurs en pâtissent mais les autres usagers de la route sont exposés à toutes sortes de dangers. Le grand nombre d'accidents de la circulation indubitablement imputables au surmenage des conducteurs est suffisamment éloquent.

Les *cantons* et les *communes* ont aussi fort à faire dans le domaine de la politique sociale. A cet égard, il faudrait faire un inventaire et entreprendre une action de grande envergure contre l'inertie de certaines autorités. Il est du devoir des cartels syndicaux d'élaborer un programme de travail susceptible d'entraîner les réformes sociales qui s'imposent sur le terrain local et cantonal. Il faudra tenir compte des conditions locales. Le renchérissement consécutif à la dévaluation a suscité également de nouveaux objectifs à la politique sociale.

Nous ne demandons pas d'incessants progrès et nous ne formulons pas toutes ces exigences pour le simple plaisir de brandir le fouet du progrès et nous ériger en censeurs de nos autorités; nous n'avons fait que mettre en évidence des nécessités que les nouvelles conditions techniques de notre économie nationale ont rendues urgentes. Toute carence dans ce domaine aurait bien plus d'effets économiques que de suites politiques.