Zeitschrift: Revue syndicale suisse : organe de l'Union syndicale suisse
Herausgeber: Union syndicale suisse
Band: 59 (1967)
Heft: 10

Artikel: Problèmes de la politique sociale
Autor: Weber, Max
DOI: https://doi.org/10.5169/seals-385461

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: 16.07.2025

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

lution actuelle de la sécurité sociale, se pose dans le domaine des études concernant les rapports entre la sécurité sociale et l'économie nationale. Plusieurs groupes d'étude ont été institués récemment par l'association en vue d'examiner cette question sous différents angles; ils ont tous un but commun, qui est d'améliorer, grâce à une meilleure compréhension de ces rapports, les méthodes actuelles de la planification économique et sociale. Tous ces efforts auront pour objet de faire admettre de façon générale cette vérité fondamentale qu'aucun but économique n'est une fin en soi, que les objectifs ultimes de la planification économique sont d'ordre social, et qu'en conséquence procéder à la planification sans tenir pleinement compte des objectifs sociaux réalisables n'a pas beaucoup de sens. La mise en harmonie de la planification économique et de la planification sociale n'est pas une tâche aisée, mais l'avenir de la sécurité sociale peut dépendre de la mesure dans laquelle on pourra l'accomplir avec succès.

Problèmes de la politique sociale

Par *Max Weber*

Avec plaisir, nous reproduisons cette étude du professeur Max Weber, extraite de l'ouvrage «Im Kampf um soziale Gerechtigkeit», éditée récemment à l'occasion de son soixante-dixième anniversaire. Réd.

La politique sociale, dans l'acception actuelle du terme, est un produit de l'ère industrielle. Le développement de l'industrie et les dangers qu'il faisait peser sur la santé et la vie des travailleurs appelaient des mesures de politique sociale, de protection avant tout. Ad. Wagner la définissait alors comme l'ensemble des mesures prises par l'Etat pour protéger les travailleurs. Cette définition est beaucoup trop étroite et doit être élargie dans quatre directions:

1. Les mesures d'ordre social ne sont pas la seule affaire de l'Etat. La prévoyance privée, l'entraide (mutualité) des travailleurs eux-mêmes – groupés au sein des syndicats et des coopératives – sont des éléments de la politique sociale. La même remarque vaut pour les mesures sociales des entreprises, des syndicats et des associations patronales (conventions collectives, institutions d'assurance). Aujourd'hui, dans le domaine de la politique sociale, le secteur privé, notamment à la suite de l'extension des contrats collectifs, est tout aussi important que le secteur public.

2. A côté de la législation, des contrats collectifs, des institutions, il faut aussi prendre en considération le rôle des aspirations sociales,

l'évolution des conceptions sociales – qui sont de puissants agents de transformation.

3. Il y a un siècle, l'accent était mis sur la «question ouvrière». Cependant, la protection dite ouvrière a été progressivement étendue à tous les travailleurs de condition dépendante pour devenir une protection du travail au sens le plus large du terme. Actuellement, les assurances sociales englobent également les personnes de condition indépendante.

4. La protection des travailleurs au lieu de travail a été le premier objet de la politique sociale. Cependant, l'effort visant à améliorer la conditions matérielle et morale des travailleurs était tout naturellement lié à celui qui portait sur le renforcement de la protection ouvrière. Cet effort, dans la mesure où l'accroissement de la productivité ne permettait pas de compenser l'alourdissement des charges consécutif à l'élévation des niveaux de vie, s'est poursuivi au détriment des employeurs (des bénéfices), des consommateurs (reversement sur les prix) ou des contribuables. La politique sociale apparaît donc comme un moyen de *modifier la répartition du produit social.* L'effort visant à améliorer la condition matérielle est naturellement assorti d'une aspiration à élever la condition sociale du travailleur, à conforter sa dignité. Cette aspiration le stimule.

La notion de politique sociale doit donc être élargie: *elle comprend l'ensemble des efforts et des mesures dont l'objet est de modifier la répartition du produit social et les positions réciproques des diverses catégories sociales.*

Aujourd'hui, la politique sociale englobe, à des degrés divers, toutes les catégories de la population, ce qui explique la grande diversité des problèmes qu'elle pose. On peut les répartir entre deux catégories: les problèmes techniques et administratifs et les problèmes de nature économique et sociale.

A. Les problèmes techniques et administratifs

1. Le champ d'application

Toute mesure de politique sociale appelle une délimitation exacte du champ d'application. Il faut déterminer les groupes professionnels et les catégories sociales qu'il doit englober. Cette nécessité s'impose tant en matière de protection du travail que d'assurance sociale. L'évolution est marquée par une tendance croissante à *généraliser les mesures de politique sociale.* La protection du travail, limitée au début aux ouvriers, aux enfants, aux jeunes gens et aux femmes a été progressivement étendue à l'ensemble des travailleurs. Le champ des assurances sociales s'est également élargi: de l'assurance réservée à certains groupes de travailleurs ou de personnes de condition modeste

à l'ensemble de la population. Parallèlement, les assurances sociales, de facultatives qu'elles étaient au début, tendent à devenir *obligatoires.*

2. Les cotisations

Les cotisations qui alimentent les assurances sociales doivent-elles être uniformes ou échelonnées selon les bénéficiaires et les revenus ? L'échelonnement peut être déterminé par l'appartenance des assurés à telle ou telle catégorie (jeunes gens, adultes, hommes, femmes) ou selon les revenus; en règle générale, la contribution est d'autant plus forte que le gain est plus élevé. On peut aussi envisager une dégressivité (cotisations d'AVS des personnes de condition indépendante).

3. La contribution de l'Etat

L'Etat peut contribuer au développement des assurances sociales:

a) par des subsides,

b) en déclarant une assurance obligatoire pour certains groupes sociaux ou pour la population tout entière;

c) en instituant des organes de contrôle (protection des travailleurs) ou de gestion (assurance);

d) en assujettissant les employeurs au versement de cotisations.

Ces mesures peuvent être prises isolément, ou combinées.

4. Les prestations

Les prestations de l'assurance sociale peuvent être uniformes ou échelonnées selon les besoins (situation sociale de la famille, nombre d'enfants, etc.), le coût de la vie (régions rurales, semi-rurales et urbaines), les revenus, le montant et la durée des cotisations. On tend à faire du revenu le critère déterminant, mais tout en tenant compte des besoins.

5. Organisation

La fonction d'assureur peut être exercée par la commune, le canton la Confédération ou par les associations professionnelles. Dans le domaine des assurances sociales également, on tend – notamment pour répartir les risques de manière optimale – à confier de plus larges attributions à la collectivité la plus forte: la Confédération.

B. Problèmes d'ordre économique et social

1. Limites économiques de la politique sociale

La politique sociale pose au premier chef le problème de la redistribution des revenus. Mais on ne peut pas distribuer plus que la part du produit social que l'on veut ou que l'on peut consacrer à la poli-

tique sociale. Les conditions de travail dépendent de la productivité. On peut donc dire: seule une bonne politique économique permet une bonne politique sociale. Cependant, cette relation entre politique économique et politique sociale n'est pas automatique. D'autres facteurs jouent un rôle.

Il est évident aussi que les conditions de travail, la politique sociale exercent une influence sur la productivité. Le travailleur dont la situation est misérable a un moindre rendement que celui qui bénéficie de conditions de travail satisfaisantes. Les abus, les détériorations de la situation sociale suscitent des tensions et des perturbations économiques. Une mesure d'ordre social peut stimuler l'amélioration de la productivité. Mais les capacités de l'économie fixent toujours à la politique sociale une limite dont le dépassement peut déclencher des perturbations (l'introduction de la semaine de 48 heures a été suivie d'une période de rationalisation et de croissance économique rapide tandis que celle de la semaine de 40 heures en France, en 1936, a abouti à une régression de l'activité). Il est toujours difficile de déterminer exactement les limites – des facteurs psychologiques et politiques jouant également un rôle.

Mais ces considérations appellent une question essentielle: la politique sociale ne peut-elle être développée que dans la mesure où elle ne coûte rien ? En d'autres termes que dans la mesure où son bilan est positif, où elle se traduit par une augmentation du «rendement» supérieur aux dépenses qu'elle exige ? Ou admet-on qu'elle requiert des sacrifices ? Des sacrifices que l'on accepte de supporter ? Un exemple: il est possible d'avancer l'âge donnant droit à la rente de vieillesse à la condition de majorer de manière appropriée les cotisations, ce qui équivaut à consentir à une diminution du revenu.

2. La répartition des charges

Les assurances sociales peuvent être financées de trois manières: par les cotisations des assurés, des employeurs ou de l'Etat.

a) Cotisations des assurés: ces contributions donnent droit aux prestations et sont la condition d'une participation des assurés à la gestion des assurances. La perception d'une cotisation marque la différence entre l'assurance et la prévoyance. Les assurés participent aux responsabilités; ils ont intérêt à une saine gestion et à l'élimination d'éventuels abus. Cependant, les cotisations réduisent le revenu; cet inconvénient est particulièrement sensible quand les salaires sont bas. Les cotisations sont généralement échelonnées selon le gain; mais des taux maximums étant fixés, elles sont en fait dégressives pour les revenus élevés; une imposition progressive est donc plus sociale. Il va sans dire que les assurés exigent en retour des prestations – parfois disproportionnées à leurs cotisations; la tendance à l'abus est particulièrement sensible dans l'assurance maladie.

b) Cotisations des employeurs : elles peuvent être justifiées par le fait que les employeurs ont un intérêt évident au maintien de la capacité de travail des salariés. En cas d'invalidité, de vieillesse ou de maladie du travailleur, les obligations de l'employeur sont prises en charge par l'assurance. En règle générale, les primes patronales sont reversées sur les prix. Cependant, les conditions d'assurance ne peuvent pas être fixées compte tenu de la situation des entreprises. Elles sont d'autant plus fortement grevées que les charges de main-d'œuvre – par rapport aux charges de capital – sont plus lourdes. Des cotisations élevées exercent une pression sur les salaires. L'alourdissement des frais de production peut être préjudiciable à la capacité de concurrence; c'est la raison pour laquelle on vise, dans l'aire du Marché commun, à une harmonisation des charges sociales.

c) Contributions de l'Etat: un régime de sécurité sociale est conforme à l'intérêt de la collectivité. Par le biais de l'impôt, l'Etat est à même d'imposer une certaine redistribution du revenu national – en allégeant les charges des catégories inférieures de revenu. Mais ce système présente certains inconvénients. Si l'assurance n'est pas généralisée, des catégories de contribuables participent au financement sans toucher de prestations. Lorsque les impôts de consommation l'emportent, une équitable redistribution du revenu est exclue. Le degré d'imposition peut être aussi trop élevé.

Les inconvénients étant d'autant plus élevés que les charges fiscales sont plus lourdes, une combinaison des trois systèmes offre probablement la solution la meilleure. C'est d'ailleurs celle à laquelle on tend généralement. Il y a cependant des solutions unilatérales, dans le cadre desquelles les employeurs (France et Italie) sont fortement grevés, ou l'Etat (Service britannique de la santé) ou des assurés (République fédérale d'Allemagne), assurance maladie suisse.

3. Mutualité ou aide de l'Etat?

L'exercice de la mutualité entre membres des organisations professionnelles et des coopératives et entre les associations elles-mêmes, l'effort paritaire ont maintes réalisations à leur actif, en particulier dans les domaines du placement, de l'assurance maladie, de l'assurance chômage et dans d'autres secteurs encore. Même dans un pays où l'Etat a fortement développé ses institutions sociales, la mutualité conserve un rôle important. Ces organisations sont largement appelées à collaborer; conformément au principe de la subsidiarité – sur lequel l'encyclique «Quadragesimo anno» met l'accent – l'Etat leur confie de nombreuses tâches.

Dans le domaine de la politique sociale, il convient donc de s'engager dans les deux voies et, plus encore, de s'employer à les combiner le mieux possible. L'une et l'autre ont leurs avantages et leurs inconvénients. L'entraide permet plus de liberté, elle est plus souple;

elle est plus proche de l'homme; elle l'associe à la gestion et aux responsabilités. De surcroît, en règle générale, elle est moins coûteuse. Cependant, son action se limite au cercle des adhérents et elle se ressent des faiblesses de l'organisation. L'aide de l'Etat est plus complète, mieux assurée; l'Etat garantit mieux l'application des mesures qui ont été décidées. En revanche, les mécanismes sont relativement lourds et impliquent le risque d'une prolifération de la bureaucratie.

La politique sociale pose aussi – et tout particulièrement dans les Etats fédératifs – le problème de la centralisation et de la décentralisation. Il faut tendre à une synthèse entre les deux. Tandis que seul l'Etat peut remplir de manière optimale certaines tâches (par des mesures centralisatrices), d'autres tâches peuvent être laissées aux associations qui pratiquent l'entraide. Le champ de la mutualité reste vaste.

4. Le problème de la justice

Qu'est-ce qui est juste ? Cette question joue un rôle considérable sur le plan social. On exige des conditions de travail équitables et une équitable répartition des fruits du travail de tous. Mais qu'est-ce que l'équité ? La réponse ressortit à la philosophie et à la religion. Appartient-il à la science de se prononcer ? C'est sciemment que la définition de la politique sociale que nous avons donnée au début ne précise pas d'objectifs limités, afin qu'elle puisse englober toutes les tendances. Il n'en reste pas moins que la science doit constater qu'il peut y avoir et qu'il y eut des situations sociales injustes (dans l'Antiquité, au Moyen Age, sous le règne du fascisme, du national-socialisme, du communisme) et que cet état de choses menace l'équilibre économique, les institutions et l'ordre public.

Justice, équité n'est pas synonyme d'égalité; en revanche, elle suppose, dans des mêmes conditions, le traitement de tous sur le même pied. Aristote faisait déjà une différence entre l'égalité arithmétique qui donne à chacun la même chose (rentes uniformes prévues par le plan Beveridge) et l'égalité géométrique, qui applique le même critère aux inégalités existantes (p. ex. qui soumettrait les femmes aux mêmes mesures de protection ouvrière que les hommes alors que leur nature exige qu'elles soient mieux protégées, ou qui accorderait aux jeunes gens des vacances de même durée qu'aux adultes alors que leur constitution physiologique justifie des vacances plus longues). Cependant, aucun critère ne permet d'apprécier objectivement ce qui est juste. Certes, on peut se fonder sur le sentiment de la majorité; mais la notion du «juste» qui en découle est soumise à la loi du changement et varie avec les époques (E. Liefmann-Keil, «Théorie économique de la politique sociale»). L'auteur distingue trois secteurs d'application du critère de l'équité: la distribution entre des personnes; la distribution dans le temps (jeunesse-vieillesse) et la distribution dans l'espace

(pays industriels – pays en voie de développement). Mais même si nous nous limitons à nos problèmes les plus immédiats, ils feront toujours l'objet de divergences: il suffit de songer à la politique des salaires (salaire fondé sur le rendement, salaire déterminé par le besoin), ou à l'échelonnement des prestations des assurances sociales. Il n'est pas davantage possible de mettre sur pied des critères scientifiquement objectifs en ce qui concerne l'ampleur d'une redistribution du revenu national par le biais des assurances sociales et de la fiscalité.

5. *Le problème de la liberté*

Dans maints cas, la politique sociale (lois et conventions collectives) entraîne une limitation des libertés économiques. Certes, la théorie du libéralisme économique – qui assimile toute intervention de l'Etat à une atteinte à la liberté économique – n'est plus affirmée de manière aussi absolue qu'hier. Mais il n'en reste pas moins que maintes mesures sociales sont combattues au nom de la liberté. Une nouvelle notion de la liberté a été formulée pendant la seconde guerre mondiale, alors que la Charte de l'Atlantique a proclamé que l'homme n'est libre que libéré de la misère. Cette conception nouvelle a inspiré le plan Beveridge et les réformes sociales de l'après-guerre. Mais cette tendance a naturellement suscité des réactions; on s'est dressé contre «l'Etat-providence». Dans le secteur de la politique sociale, les oppositions entre liberté et contrainte ont caractérisé les discussions. Si la liberté économique est trop fortement limitée et brimée, les libertés politiques, les libertés tout court en pâtiront. On a rétorqué qu'au contraire les libertés politiques et la démocratie sont menacées par les abus de la liberté économique et les misères que ces abus provoquent. Il y a une parcelle de vérité dans ces deux thèses. Mais il n'en reste pas moins que la liberté des uns peut signifier l'asservissement des autres. Il faut donc s'employer à *garantir autant de liberté que possible pour tous.*

Mais liberté = responsabilité personnelle. La politique sociale ne doit pas étouffer le sentiment de responsabilité. Quoi qu'il en soit, les affrontements entre liberté et contrainte n'ont pas un caractère fondamental: c'est au premier chef affaire de mesure, d'appréciation. C'est avant tout la nature de la mesure sociale envisagée qui déterminera l'ampleur de l'intervention de l'Etat et le champ d'action qui peut être laissé à l'entraide, qui déterminera le degré de contrainte qui est nécessaire et le degré de liberté qui est possible.

*

La politique sociale a pour objet de promouvoir l'équilibre social, de prévenir les conflits sociaux et d'assurer une évolution harmonieuse de la société. Lorsque l'on affronte des perturbations économiques – à la suite d'une crise, d'une inflation, d'une guerre – la politique

sociale doit prévenir et corriger les injustices et empêcher que certaines catégories sociales ne soient acculées à la misère. De manière générale, la politique sociale doit s'employer à élever la condition des groupes encore déshérités et à surmonter les oppositions entre les classes. En bref, la politique sociale doit créer la stabilité qui est la condition de la croissance économique et d'une saine évolution politique.

Au fil de l'actualité

Par *Jean Möri*

Cinquante ans d'unité syndicale

Constant Frey n'a rien perdu ni de son érudition, ni de sa méthode, ni de sa verve réjouissantes.

Ses amis de la sous-fédération du personnel de surveillance et de sécurité (VAS) de la Fédération suisse des cheminots ont sans doute apprécié à sa grande valeur l'excellent historique de cinquante ans d'unité syndicale qu'il vient d'écrire à l'occasion du jubilé de cette organisation.

Joliment imprimée, cette plaquette d'une cinquantaine de pages évoque avec un sens étonnant du raccourci et de la concision frappante une très instructive histoire syndicale. Hans Düby a bien raison de rappeler cette forte parole de son prédécesseur Robert Bratschi: «On ne peut ni œuvrer utilement dans le présent, ni préparer l'avenir si on ignore le passé.» Et le président central Erwin Volkmer tout autant quand il écrit dans son introduction: «Deux choses surtout donnent à la vie individuelle une fin en dehors d'elle-même: la famille et la vie professionnelle.»

Tout au long de son évocation, Constant Frey corrobore ces constatations. C'est en définitive dans le syndicalisme que la personnalité ouvrière s'épanouit vraiment. C'est la source de jouvence de la solidarité, de la mutualité et de l'action continue au service du bien commun.

En dix chapitres denses et sobres, l'auteur nous mène en chemin de fer avec les cheminots d'autrefois, signale les premiers obstacles et les premiers succès, se penche sur les maladies d'enfance du syndicalisme, les divergences d'ordre idéologique et la dispersion des forces qui en découlent trop souvent. Mais après ces épreuves les cinq sections dispersées se retrouvent dans la Société du personnel de surveillance des services de la voie, de la sécurité et des ateliers, que l'on voit aux origines de la sous-fédération actuelle.