

Zeitschrift: Revue syndicale suisse : organe de l'Union syndicale suisse
Herausgeber: Union syndicale suisse
Band: 35 (1943)
Heft: 7-8

Artikel: Les bases légales de la création de possibilités de travail
Autor: [s.n.]
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-384360>

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: 02.02.2025

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

invité la Conférence de Lausanne à rappeler aux gouvernements directement intéressés l'urgence d'une solution définitive, dans l'intérêt de tous les pays. « En corrélation avec la Conférence de Lausanne, il convient de convoquer une conférence de représentants de tous les Etats chargés de régler sur le plan international les problèmes monétaires et de crédit et d'introduire un système international de crédit garantissant la stabilité nécessaire. » Ce texte, lui aussi, fut édulcoré. La rédaction définitive se bornait à inviter les Etats à prendre contact afin de régler les problèmes généraux du crédit et de la monnaie et de jeter la base d'un système monétaire international garantissant la stabilité nécessaire.

Malheureusement, cette question a bientôt été reléguée à l'arrière-plan par d'autres problèmes plus actuels; la politique générale et la politique économique dilatoires des gouvernements aboutirent au réarmement allemand et, partant, à la seconde guerre mondiale.

En s'occupant, en 1937 encore, de la création de possibilités de travail en temps de crise, le B.I.T. ne pouvait plus freiner la marche des événements.

Il s'agit donc, après la guerre, de renouer les fils rompus, de reprendre le travail au point où il a été abandonné. Le thème et les solutions sont connus. Faut-il vraiment une troisième guerre mondiale pour que les mesures qui s'imposent soient prises?

Les bases légales de la création de possibilités de travail.

En 1937, la Conférence internationale du travail (voir l'article « Création de possibilités de travail et économie dirigée », chapitre II) a recommandé aux Etats membres de créer un office spécialement chargé d'enquêter sur les diverses sortes de travaux publics, de préparer certains travaux, d'indiquer le moment propice à leur exécution, qui doit être avancée ou différée selon les fluctuations du chômage. Dans son rapport du 13 juillet 1938, le Conseil fédéral, l'Assemblée fédérale s'étant prononcée dès le 21 décembre 1934 pour une politique de travaux publics, se rallia à ces recommandations de la conférence. L'article premier de l'arrêté fédéral voté par les Chambres à cet effet chargeait le Conseil fédéral, en vue de la création de possibilités de travail et en collaboration avec les cantons, de procéder à la répartition des travaux publics en tenant compte des besoins du marché du travail, des circonstances locales et saisonnières, tout en assurant autant que possible la participation de l'industrie privée.

Les propositions étudiées par la Commission de création de

possibilités de travail sont dans cette ligne. La commission relève que la création de possibilités de travail ne peut être dirigée qu'à la condition d'être organisée systématiquement. Les mesures envisagées doivent être coordonnées et leur exécution contrôlée par un organisme central, cela pour mettre fin à la dispersion des efforts constatée dans ce domaine jusqu'à ce moment.

L'arrêté du Conseil fédéral du 21 février 1941 tient partiellement compte de ces propositions. Il prévoit la nomination d'un délégué pour la création de possibilités de travail chargé de coordonner tous les efforts. Afin de décharger le Département fédéral de l'économie publique, le délégué et l'Office de création de possibilités de travail ont été adjoints au Département militaire.

Cet arrêté a donc créé l'organe de coordination nécessaire et les conditions indispensables à une préparation systématique des interventions des pouvoirs publics (en collaboration avec l'industrie privée), interventions d'une si grande portée économique et sociale. En particulier, l'arrêté assure une étroite coordination avec l'armée, qui assure actuellement la plus grosse part des commandes de la Confédération.

Quant aux bases légales, elles sont constituées avant tout par l'arrêté du Conseil fédéral du 7 octobre 1941 «concernant les ressources nécessaires au paiement des allocations pour perte de salaire aux militaires, à la création de possibilités de travail et à une aide aux chômeurs», de même que par l'arrêté du Conseil fédéral du 29 juillet 1942 «régulant la création de possibilités de travail pendant la crise consécutive à la guerre».

D'une manière générale, le premier arrêté concerne les ressources nécessaires à l'objet visé et leur utilisation. L'article 4 stipule que «les ressources nécessaires au paiement des allocations aux militaires, à la création de possibilités de travail et à l'aide aux chômeurs pendant la crise résultant de la guerre seront fournies par les employeurs et les travailleurs, ainsi que par la Confédération et les cantons. Les prestations de la Confédération et des cantons devront être au moins égales à celles des employeurs et des travailleurs». (Aux termes des dispositions du régime des caisses de compensation pour perte de salaire, la Confédération exige des employeurs une prime de 4% de la somme des traitements et salaires payés — 2% à la charge des employeurs et 2% payés par les salariés. Ces recettes sont versées à un fonds de compensation.)

Tandis que les articles 4 et 5 fixent les modalités relatives aux ressources du fonds de compensation, l'article 6 précise leur utilisation, c'est-à-dire les charges du fonds de compensation: allocations pour perte de salaire aux militaires, conformément au régime des allocations pour perte de salaire; dépenses nécessitées par l'aide aux chômeurs pendant la crise résultant de la guerre (à l'exception des prestations des caisses de chômage); dépenses occasionnées par la création de possibilités de travail pendant la

crise résultant de la guerre, *les prélèvements opérés sur le fonds de compensation aux fins de créer des possibilités de travail ne pouvant pas être supérieurs aux subsides des pouvoirs publics accordés à cet effet.*

Il ressort donc nettement de ces dispositions légales que les dépenses sont limitées à la crise résultant de la guerre. Mais cette crise peut se prolonger au delà de la guerre, et même ne se manifester dans toute sa virulence qu'une fois la paix rétablie. Dans ces conditions, la création de possibilités de travail doit être étudiée à longue échéance; il faut donc établir dès maintenant les calculs, tant en ce qui concerne les travaux à prévoir que les recettes que peut assurer une prolongation du régime des caisses de compensation pour perte de salaire. Dans son «Rapport intermédiaire», le délégué pour la création de possibilités de travail, M. le directeur Zipfel, estime que lorsque le paiement des allocations pour perte de salaire aura pris fin, le fonds central de compensation sera en mesure de mettre chaque année une centaine de millions de francs à la disposition de la création de possibilités de travail. (M. Zipfel estime que les prélèvements au fonds de compensation nécessités par l'aide aux chômeurs ne dépasseront pas 25 à 30 millions par an en moyenne.) En application de l'article 4, cette somme de 100 millions de francs serait portée à 200 millions par l'apport des pouvoirs publics (65 millions de francs environ à la charge de la Confédération). M. Zipfel admet qu'il pourra disposer des ressources du fonds de compensation pendant toute la durée du programme de création de possibilités de travail (5 ans pour les programmes cantonaux et de 10 à 15 ans pour ceux de la Confédération). En tout, le fonds de compensation aurait à fournir, pour les programmes de la Confédération, des cantons et des communes (dont on trouvera les détails dans l'article du Dr V. Gavronsky), une somme globale de 855,5 millions de francs, soit 88 millions de francs par an en moyenne. Le fonds de compensation accusant un excédent de 200 millions de francs à la fin de 1942 et, de plus, pouvant mettre chaque année 100 millions de francs à disposition dès que le versement des allocations pour perte de salaire aura pris fin, M. Zipfel estime que le fonds est «certainement à même de couvrir la part des dépenses de créations de possibilités de travail qui lui est attribuée».

Quant à l'utilisation des capitaux du fonds central de compensation pendant et après la guerre, les opinions varient. Tandis que les uns font valoir que le maintien d'un degré d'occupation aussi élevé que possible, et partant une création productive de possibilités de travail, a la priorité, d'autres soulignent que ces ressources doivent être réservées à la création à bref délai d'une assurance fédérale vieillesse et survivants, tout aussi propre à décharger le marché du travail.

C'est d'ailleurs pour cette solution que s'est prononcé le *Congrès extraordinaire de l'Union syndicale suisse* des 29/30 no-

vembre 1941. «L'assurance-vieillesse et survivants, dit la résolution votée, reste l'un des problèmes de politique sociale qui n'ont pas encore été résolus en Suisse. L'Union syndicale souligne encore une fois expressément la nécessité de réaliser cette assurance et demande que la Confédération prenne dès maintenant les mesures nécessaires afin que le projet de loi y relatif puisse être soumis au peuple suisse immédiatement après la guerre.» En conséquence, le congrès se déclare en faveur du maintien du fonds de compensation mais demande que «le montant de ce fonds soit utilisé, lorsque les circonstances le permettront, en faveur d'une extension de l'aide à la vieillesse, aux veuves et aux orphelins, ainsi qu'aux chômeurs âgés». Il estime, en outre, que ce fonds doit être utilisé en vue de créer une assurance-vieillesse et survivants. Finalement, le congrès constate que l'arrêté fédéral du 7 octobre 1941 détourne les caisses de compensation de leur but. Cependant, l'Union syndicale est en mesure d'accepter, en cas de nécessité, que le fonds soit affecté à l'assurance-vieillesse et survivants et aux secours de chômage. En espérant que, lors de la lutte contre le chômage futur les secours seront remplacés dans la mesure du possible par des travaux productifs, le congrès s'est rallié au principe même de la création de possibilités de travail.

A cette occasion, mentionnons l'initiative populaire demandant la transformation, «immédiatement» après la guerre, des caisses de compensation pour perte de salaire et de gain en caisses d'assurance-vieillesse et survivants selon le principe de la répartition. Cette initiative a été appuyée par l'Union syndicale et les fédérations affiliées. Ces caisses d'assurance-vieillesse doivent être alimentées par des sources analogues à celles des caisses actuelles de compensation pour perte de salaire et de gain, par les excédents éventuels du fonds central de compensation — qui ne doit pas être consacré à un autre but — et, finalement, par le fonds accumulé par la Confédération pour l'aide en faveur des vieillards et des survivants, de même que par toutes les autres recettes susceptibles d'être affectées à l'assurance-vieillesse et survivants aux termes de la Constitution fédérale.

En ce qui concerne le problème de l'assurance-vieillesse, M. Zipfel constate, dans le rapport déjà mentionné, que la création de possibilités de travail constitue non seulement la meilleure protection de la famille mais encore la condition même de la création d'une assurance-vieillesse. « En effet, seule une jeunesse qui travaille peut supporter les charges d'une assurance-vieillesse généralisée. Il n'est pas besoin d'être un spécialiste des assurances pour prévoir que si l'âge moyen du peuple suisse (« le vieillissement ») continuait à augmenter au rythme actuel, la jeunesse finirait par succomber sous le poids de l'assurance-vieillesse. »

Dans cet ordre d'idées, M. Zipfel met en garde contre la « dangereuse illusion » de croire qu'il est possible « sans être obligé de trouver de nouvelles ressources, de constituer une assu-

rance-vieillesse en se contentant de recourir aux excédents des caisses de compensation pour perte de salaire et, partant, aux moyens mis par le Conseil fédéral à la disposition de la création de possibilités de travail. Nous ne pouvons pas réaliser la création de possibilités de travail et l'assurance-vieillesse en ne payant qu'une fois. Nous devons ou bien choisir entre les possibilités de travail et l'assurance-vieillesse, ou trouver les ressources nécessaires à ces deux institutions. Mais la création d'une assurance-vieillesse au détriment des possibilités de travail aurait des conséquences désastreuses. Nous n'entendons nullement critiquer en cela le principe de l'assurance-vieillesse, tentative de politique sociale digne d'être soutenue, mais nous nous élevons simplement contre les moyens proposés pour la financer aux dépens de la création de possibilités de travail ».

L'arrêté du Conseil fédéral réglant la création de possibilités de travail pendant la crise consécutive à la guerre se fonde, en matière de financement, sur l'A.C.F. relatif au régime des caisses de compensation; en d'autres termes, le Conseil fédéral « peut » recourir au fonds de compensation pour financer la création de possibilités de travail. L'arrêté stipule que « le fonds rembourse: a) à la Confédération la moitié de l'aide fédérale et un quart du coût des travaux et commandes exécutés pour l'administration fédérale; b) aux cantons: la moitié de leurs prestations selon l'article 8 et le quart des sommes versées par la Confédération pour leurs travaux et commandes ». Il précise, plus loin, que « les prélèvements sur le fonds de compensation ne seront autorisés que dans la mesure des ressources disponibles. *La contribution de ce fonds à la création de possibilités de travail ne doit, à aucun moment, compromettre le paiement des allocations pour perte de salaire aux militaires en service actif* ».

Les dispositions générales de l'arrêté ont la teneur suivante:

« La Confédération combat le chômage, conjointement avec les cantons et l'économie privée, par des mesures permettant de maintenir et de développer les possibilités de travail existantes, d'employer systématiquement la main-d'œuvre disponible partout où existent des possibilités de travail et de créer de nouvelles possibilités de travail. La Confédération prend de telles mesures *lorsque l'économie privée n'est pas en état d'assurer*, par ses propres moyens, du travail en suffisance.

La Confédération dresse un *plan général* de lutte contre le chômage, embrassant les possibilités de travail dans les différents secteurs de l'économie. Fondé sur les besoins du pays, ce plan doit procurer autant que possible du travail aux personnes exerçant une activité, indépendante ou dépendante, dans l'industrie, l'artisanat, le commerce ou l'agriculture, ainsi qu'aux personnes appartenant aux professions libérales, techniques ou artistiques.

Le plan doit comprendre les travaux et commandes ordinaires et extraordinaires de la Confédération, des cantons, des communes et d'autres corporations de droit public, ainsi que ceux d'associations ou d'entreprises. Il sera tenu compte autant que possible des principes régissant l'aménagement national.

Le plan doit être établi pour une longue période, ajusté sans cesse aux conditions nouvelles et complété au fur et à mesure de son exécution.

La mise en train et l'exécution des mesures tendant à assurer du travail ou visant au reclassement professionnel des chômeurs seront réglées selon leur urgence pour la défense nationale et l'approvisionnement du pays, d'après les besoins du marché du travail et selon les disponibilités en matières premières et en matières d'exploitation. La priorité sera donnée aux mesures permettant à l'économie privée d'assurer à bref délai et par ses propres moyens du travail en suffisance.

Dans l'exécution des mesures tendant à assurer du travail et pour l'emploi de la main-d'œuvre disponible, il sera tenu compte autant que possible de la profession, de la capacité physique, ainsi que du domicile des personnes à occuper.

Dans les périodes où la main-d'œuvre est presque entièrement occupée, les travaux publics non urgents et les travaux privés subventionnés doivent être ajournés.

La Confédération peut exiger des corporations de droit public et des entreprises les renseignements qui lui sont nécessaires pour constater et combattre à temps le chômage.»

Parmi les mesures de création de possibilités de travail auxquelles la Confédération peut accorder une aide financière, mentionnons tout particulièrement: le développement de l'exportation et du tourisme; l'amélioration de l'approvisionnement du pays en marchandises indispensables; l'accroissement de la capacité de production des exploitations; la création de nouvelles industries; l'exploitation du sous-sol; l'encouragement des recherches scientifiques et techniques, ainsi que des travaux de mise au point; l'accroissement de l'occupation dans l'agriculture, l'industrie, l'artisanat, les professions libérales et artistiques, ainsi que dans les professions d'employés de commerce et de techniciens; le développement de la collaboration entre les entreprises et de la formation, du perfectionnement, du reclassement et de l'orientation professionnels; le développement des travaux de construction des pouvoirs publics et des particuliers, de même que celui de la colonisation intérieure, de la construction de colonies d'habitations avec petites exploitations rurales, des camps et détachements de travail et autres institutions analogues.

L'arrêté dit très nettement que « l'octroi de l'aide fédérale suppose la menace du chômage ou le manque d'occupation dans la branche pour laquelle l'aide est envisagée ».

L'aide fédérale n'est accordée « que pour les travaux et commandes qui, par leur nature et leur ampleur, peuvent être considérés comme travaux d'appoint et sont destinés à écarter une menace de chômage ou à conjurer un chômage existant. Les dépenses résultant de travaux et de commandes de caractère normal ne donnent pas droit à une aide fédérale. Le Département militaire désigne, conjointement avec les autres départements compétents, les ouvrages et commandes à considérer comme travaux d'appoint ».

Par ailleurs, l'arrêté précise que la Confédération peut, en

vue d'assurer du travail, accorder une aide financière sous forme de subvention, de prêt ou de participation au capital d'une entreprise; elle peut aussi ordonner elle-même l'exécution de travaux appropriés. Elle peut enfin, pour le même but, garantir les prix et l'écoulement des produits et prendre toutes autres dispositions utiles, notamment d'ordre commercial ou financier. Si un canton n'assume pas lui-même la charge des mesures destinées à assurer du travail, il doit, pour obtenir l'aide fédérale, allouer une subvention égale à la moitié de la somme demandée à la Confédération. Lorsque des circonstances particulières le justifient, le canton peut être dispensé, exceptionnellement, d'une partie de la subvention. Dans ce cas, l'aide fédérale peut être augmentée en conséquence. Les prestations des communes et autres corporations de droit public qui n'assument pas elles-mêmes la charge des travaux peuvent être imputées sur les subventions du canton.

Du point de vue syndical, l'article 9 relatif aux travaux et commandes pour l'exécution desquels l'aide fédérale est demandée revêt une importance particulière. En effet, ces travaux et commandes « doivent être adjugés à *des conditions répondant aux usages locaux en matière de travail et impliquant des prix et des modalités de paiement équitables* ». De plus, « l'exécution de ces travaux et commandes, de même que la fourniture des matériaux, ne doivent pas être réservés aux seuls ressortissants de la localité ou du canton. Pour de justes motifs, le Département militaire peut toutefois autoriser des exceptions.

L'aide fédérale peut dépendre, en outre, de l'observation des conditions suivantes:

- a) dans les localités où des contrats collectifs de travail sont en vigueur, les adjudications seront réservées aux entrepreneurs ayant adhéré à ces contrats;
- b) les travaux seront mis en train ou exécutés à une époque déterminée;
- c) les chômeurs annoncés par les offices de travail ou les bureaux de placement professionnels reconnus seront occupés dans une proportion équitable par rapport aux autres travailleurs;
- d) le bénéficiaire de l'aide fédérale se conformera aux instructions qui lui seront données dans l'intérêt de l'assainissement de son entreprise ou de la branche à laquelle il appartient;
- e) les programmes de travaux, directives ou normes établis par les autorités fédérales seront observés ».

Si les conditions fixées ne sont pas observées, la promesse d'aide fédérale sera retirée.

En ce qui concerne le problème de la compétence, l'arrêté souligne à diverses reprises que l'établissement du plan et la coordination des mesures de création de possibilités de travail sont l'affaire du Département militaire, conjointement avec les autres départements fédéraux, les cantons et les associations économiques (ce qui précise bien le caractère de « mesure de crise consécutive à la guerre » de la création de possibilités de travail). L'article 16 est très net:

« L'exécution des mesures de création de possibilités de travail incombe au département dans la compétence duquel elles entrent normalement. L'époque à laquelle ces mesures seront exécutées sera fixée avec l'assentiment du Département militaire; l'ampleur et la nature de l'aide fédérale seront déterminées d'accord avec le Département militaire et le Département des finances et des douanes. Le Département militaire arrête les instructions nécessaires, de concert avec le Département des finances et des douanes. »

Si la création de possibilités de travail devait rester, bien au delà de la guerre, un facteur important de notre activité économique, il serait évidemment nécessaire de modifier d'une manière fondamentale la solution donnée au problème de la compétence, de manière à accroître le contrôle et les responsabilités des autorités civiles et du parlement.

Le service d'information de l'économie de guerre.

Son organisation et son but.

Par *M. Hans Schaffner*,

chef de la Centrale fédérale de l'économie de guerre.

Contrairement à ce que l'on pense, les journalistes ne sont pas des encyclopédies, et surtout pas en temps de guerre, où tant d'expériences sont tentées pour la première fois et où, si souvent, les connaissances traditionnelles — disons même la routine — sont d'un si maigre secours. Pour informer le public comme ils le doivent, il faut tout d'abord que les gens de presse soient informés eux-mêmes, et d'une manière assez complète et assez objective pour leur permettre de faire à leur tour œuvre créatrice et de présenter les problèmes sous une forme personnelle et vivante, la seule efficace. C'est à cela que tend l'activité du Service d'information de la Centrale fédérale de l'économie de guerre. Sous la devise « du paragraphe à la fabrique », il organise de véritables « leçons de choses » à l'intention des journalistes, des visites d'entreprises industrielles, agricoles et commerciales. Ces fréquents contacts avec la réalité de l'économie de guerre, avec les problèmes de production, de distribution et de main-d'œuvre permettent aux journalistes de mieux saisir les motifs des interventions de l'Etat, la difficulté des tâches de l'économie de guerre et partant, de les faire mieux comprendre au grand public. Ces relations constantes que les journalistes, grâce à ce service d'information, entretiennent entre l'économie de guerre et le citoyen sont l'un des éléments de la confiance dont le pays a besoin.

L'article que l'on va lire est extrait d'un numéro spécial de l'organe de l'Association suisse de publicité, rédigé par le Service d'information de la Centrale fédérale de l'économie de guerre.

Dans une large mesure, les circonstances extraordinaires dans lesquelles nous vivons obligent les autorités à résoudre les problèmes