Zeitschrift: Revue syndicale suisse : organe de l'Union syndicale suisse
Herausgeber: Union syndicale suisse
Band: 40 (1948)
Heft: 12

Artikel: Le nouveau régime de compensation pour perte de salaire et de grain
Autor: Bernasconi, Giacomo
DOI: https://doi.org/10.5169/seals-384572

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: 20.07.2025

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

Revue syndicale suisse

ORGANE MENSUEL DE L'UNION SYNDICALE SUISSE

40me année | Décembre 1948 | No 12

Le nouveau régime de compensation pour perte de salaire et de gain

Par *Giacomo Bernasconi*

La paternité de nombre d'inventions modernes est, comme on sait, fort contestée. Il en va de même pour le régime des caisses de compensation pour perte de salaire et de gain. Il sera probablement à jamais impossible de dire qui a suggéré pour la première fois cette ingénieuse solution. Cependant, au moment où l'on aborde l'étude d'un régime nouveau pour le temps de paix, d'un régime applicable également lors d'une mobilisation ultérieure éventuelle, il n'est pas inutile de rappeler la contribution que le mouvement syndical suisse a apportée à la solution de ce problème.

La contribution du mouvement syndical

Le 7 janvier 1939, c'est-à-dire huit mois avant la déclaration de la guerre, l'Union syndicale adressa un mémoire au Conseil fédéral au sujet du payement du salaire pendant le service militaire. On sait qu'à cette époque les autorités envisageaient de prolonger les cours de répétition, d'instituer des cours spéciaux pour les troupes de couverture-frontière, la landwehr et le landsturm et d'étendre de manière générale le service militaire. On comprend dès lors que ces mesures, de même que des tensions internationales qui rendaient chaque jour plus probable un conflit armé et une mobilisation de notre armée aient engagé l'Union syndicale à intervenir pour que l'on prenne à temps les dispositions qu'appelait un problème aussi essentiel que le payement du salaire en cas de mobilisation. Dans ce mémoire, l'Union syndicale rappelait les efforts que les syndicats et d'autres milieux avaient déjà multipliés pour résoudre cette question. Ce document était accompagné d'une statistique relative

au payement du salaire pendant le service militaire et de commentaires appropriés. L'Union syndicale ajoutait:

> Les exigences de la défense nationale interdisent de différer plus longtemps la solution de ce problème. En cas d'agression, les armes les plus modernes, les fortifications les plus coûteuses, les avions les meilleurs, les tanks les plus perfectionnés ne sont que de peu de secours si le peuple n'est pas intimement convaincu de la nécessité de se défendre. *Mais, pour cela, il faut que chaque citoyen ait conscience qu'il a quelque chose à perdre et quelque chose à gagner.*

Il est intéressant de rappeler qu'à cette époque déjà l'Union syndicale estimait que la méthode la plus simple, la plus équitable et la moins coûteuse de garantir le payement du salaire en cas de mobilisation consistait à recourir au système des *caisses de compensation.* La solution esquissée par le mémoire ne s'éloigne guère de celle qui a été adoptée ultérieurement:

> Après avoir étudié tous les éléments entrant en ligne de compte, nous sommes arrivés à la conclusion que la solution la plus sûre, la plus rationnelle et la plus simple du problème de la protection qui doit être accordée aux salariés mobilisés consisterait à *créer une caisse de compensation.* A cet effet, il conviendrait que la Confédération édictât les dispositions légales réglant le droit à une indemnisation minimum des salariés mobilisés; en outre, elle devrait interdire tout licenciement pour cause de service militaire ou pendant la durée de ce dernier. Afin d'éviter que les salariés mobilisés ne soient éliminés par des travailleurs qui ne sont pas astreints au service militaire, tout employeur devrait être obligé de payer une contribution pour chaque salarié masculin et féminin de plus de vingt ans occupé dans son entreprise, que ces salariés fassent ou non du service militaire. Cette mesure nous paraît d'autant plus justifiée qu'elle contribuerait très efficacement à alléger les charges que les secours accordés aux soldats et aux familles de soldats tombés dans le besoin pour cause de service militaire imposent à la Confédération et aux cantons. Cette solution créerait les conditions propres à permettre aux entreprises artisanales et à celles dont les réserves financières sont insuffisantes de continuer à verser un salaire à leurs ouvriers et employés mobilisés.

L'évolution du régime des allocations pour perte de salaire et de gain

Il est naturel qu'une solution d'une si lumineuse simplicité ait été reprise, en particulier après la déclaration de la guerre, par d'autres milieux. Mais il s'écoula encore des mois — de trop longs mois si l'on songe à l'urgence de cette réglementation — avant qu'intervînt une solution tant soit peu satisfaisante et se rapprochant de la proposition élaborée par l'Union syndicale. Tout d'abord, on tenta de se tirer d'affaire avec le système des *secours aux mobilisés,* et cela bien que la dernière guerre en eût déjà tra-

giquement révélé les insuffisances. En effet, nombre de familles de mobilisés avaient été contraintes de recourir à la charité privée et aux œuvres sociales de l'armée. Ces aumônes étaient indignes du soldat suisse. Ce régime était fondé sur les articles 22-26 de l'organisation militaire de la Confédération de 1907 et sur l'ordonnance du 9 janvier 1931 concernant les secours délivrés aux familles de militaires. Cette ordonnance avait remplacé celle du 21 janvier 1910 et l'arrêté du Conseil fédéral du 6 avril 1918 qui améliorait les prestations en vigueur. Aux termes de l'ordonnance de 1931, la Confédération accordait des secours aux familles de militaires dans le besoin. Les taux, extrêmement modestes, auraient été absolument insuffisants en période de mobilisation. Le 17 octobre 1939, le Conseil fédéral décida de les relever de 30%. En même temps, il abrogea les dispositions de l'ordonnance de 1931 qui permettaient de majorer de 30% les secours alloués aux familles de sous-officiers et d'aspirants sous-officiers et de 20% ceux qui sont accordés aux familles des recrues. Si cette adaptation pouvait être acceptée à titre provisoire, elle restait cependant insuffisante pour une mobilisation de longue durée. Le 20 décembre, le Conseil fédéral promulgua l'arrêté « réglant provisoirement le payement d'allocations pour perte de salaire aux travailleurs en service actif ». Cet arrêté, qui est entré en vigueur le 1er janvier 1940, mettait fin au régime de la clause de besoin et donnait à chaque salarié effectuant une période de quinze jours de service au moins (à l'exception de l'école de recrues) le droit à une indemnité pour perte de gain (indemnité de ménage et allocation pour enfant). Les versements étaient très modestes et les célibataires ne touchaient que 50 ct.

Les sommes nécessaires à la couverture des dépenses devaient être fournies pour moitié par les employeurs et les salariés assujettis à l'arrêté et pour moitié par les pouvoirs publics. La contribution des employeurs et des salariés ensemble fut fixée à 4% des salaires payés. Ainsi donc, tout salarié — qu'il fût astreint ou non au service militaire — devait verser une cotisation de 2% de son traitement ou salaire. L'application de l'arrêté fut confiée aux caisses de compensation dont l'Union syndicale suisse avait suggéré la création en janvier 1939 déjà.

Nous n'avons pas la place de retracer ici toutes les modifications apportées à ce système jusqu'à l'institution du régime des allocation pour perte de gain, entré en vigueur le 15 juin 1940. Il est cependant incontestable que le régime des allocations pour perte de salaire et de gain a été extraordinairement bienfaisant. S'inspirant du principe de la solidarité nationale et s'écartant résolument de l'humiliant système d'aumônes sur lequel reposait l'organisation des secours militaires, ce régime a permis aux familles des soldats dans le besoin de se soustraire aux pénibles inquisitions qui suivaient les demandes d'aide, de bons de pain, de lait, etc., à toutes

les formalités enfin qui faisaient de ces soldats et de leurs proches des assistés. Comme on l'a dit très justement, la signification psychologique du nouveau régime des allocations pour perte de salaire et de gain ne le cède donc en rien à son importance sociale. Certes, la situation matérielle de nombreuses familles laissait encore à désirer, mais aucune comparaison n'était plus possible avec le système antérieur. On peut également affirmer que le nouveau régime a contribué de manière essentielle à fortifier la volonté de résistance du peuple suisse pendant la guerre. Si cette volonté a fléchi ici et là, ce ne fut pas dans les milieux dont l'existence matérielle dépendait des allocations pour perte de salaire. Enfin, il convient de rappeler que le système des caisses de compensation et leurs méthodes de financement ont singulièrement facilité la réalisation de l'assurance-vieillesse et survivants. On peut même penser que, sans ce régime, l'A. V. S. n'eût peut-être pas été possible. Certes, la perception d'une cotisation uniforme — d'un « impôt sur les salaires » — l'absence de toute progressivité furent critiquées au début. Mais on se rendit bientôt compte que des raisons techniques empêchaient de recourir au principe de la progressivité. On comprit rapidement que le principe de la solidarité nationale sur lequel reposait le régime des allocations pour perte de salaire et de gain était le meilleur que l'on pût concevoir. Malheureusement, les pouvoirs publics furent les premiers à violer ce principe de la solidarité totale en réduisant leurs prestations. On peut également penser que la répartition du fameux milliard des caisses de compensation n'a pas été une mesure en tout point heureuse et qu'elle a contribué à jeter quelque discrédit sinon sur le régime des allocations pour perte de salaire et de gain lui-même, du moins sur les méthodes de financement.

La solution transitoire d'aujourd'hui

On sait que le financement de l'A. V. S. — en particulier pour les salariés — repose pour l'essentiel sur les méthodes en vigueur dans le cadre du régime des allocations pour perte de salaire. Depuis le 1er janvier 1948, la cotisation de 4% (employeurs et salariés) prélevée par les caisses de compensation pour perte de salaire sont versées à l'A. V. S. Par ordonnance No 61, du 24 décembre 1947, le D. E. P. a abrogé l'obligation de verser des cotisations pour le payement d'allocations pour perte de salaire et de gain et d'allocations aux étudiants. Cependant, les dispositions relatives au versement d'indemnités aux militaires mobilisés ont été maintenues. Les payements sont assumés par le fonds créé par l'arrêté fédéral du 1er octobre 1947 relatif à la répartition des excédents du fonds central de compensation. Ce fonds dispose pour le moment d'un capital « de dotation » de 300 millions de francs.

Un régime transitoire n'impliquant pas le payement de cotisations?

Ce capital est-il suffisant pour permettre — comme le souhaitent les milieux de l'industrie et de l'agriculture — de renoncer au prélèvement de cotisations pendant une longue durée? Les constatations faites en 1947 et 1948 permettent d'estimer les dépenses entre 30 et 32 millions de francs par an, à la condition que les allocations et l'ampleur des prestations militaires (service du temps de paix) restent sensiblement les mêmes. Cependant, comme les effectifs des recrues sont appelés à augmenter au cours des prochaines années, ces dépenses passeront progressivement à 40 millions de francs. Si donc l'on renonçait à prélever des cotisations pendant la période transitoire, le fonds — compte tenu du rendement du capital — pourrait couvrir les besoins pendant une dizaine d'années au plus.

Nous estimons cependant que l'on ne peut se rallier à une solution impliquant un épuisement total des réserves ou qui les réduirait à très peu de chose. En admettant que la situation économique soit encore favorable en 1951, on peut penser que le prélèvement de cotisations est supportable pour les employeurs et pour les salariés, et cela d'autant plus que l'on pourra, comme nous le verrons, se contenter d'une cotisation très modeste. Mais si l'on différait jusqu'au début de 1956, par exemple, le prélèvement de cotisations, il se pourrait que cette mesure coïncidât avec une période de fléchissement économique, voire de crise, de sorte que les cotisations — qui devraient être alors plus élevées qu'elles ne le seraient en 1951 — seraient doublement ressenties par les employeurs et par les salariés. Notons aussi que les tensions internationales peuvent nécessiter une prolongation des périodes de service militaire, voire une mobilisation. Les dépenses pour allocations aux militaires augmenteraient alors brusquement. Comme on peut admettre que le nouveau régime des allocations pour perte de salaire et de gain en temps de paix entrera en vigueur le 1er janvier 1951, il faut prévoir dès cette date le prélèvement de cotisations.

Le financement

Mais quel doit être le taux des cotisations? On sait que les cotisations de l'A. V. S. totaliseront 380 millions de francs environ en 1948. Si les cotisations aux caisses de compensation pour perte de salaire étaient fixées au dixième de celles qui sont exigées pour l'A. V. S., soit à $4/^{0}_{00}$, elles seraient suffisantes, du moins au début, pour couvrir entièrement les dépenses exigées par les allocations du temps de paix; elles permettraient même d'augmenter légèrement les réserves du fonds. Il n'est cependant pas nécessaire d'aller si loin. Une cotisation de $2^{0}/_{00}$ — c'est-à-dire fixée au vingtième de

la cotisation de l'A. V. S. — suffirait. Le fonds diminuerait alors progressivement, mais à une cadence que l'on peut tenir pour raisonnable.

Mais par qui cette cotisation doit-elle être payée? Lors de l'élaboration de la loi sur l'A. V. S., les milieux patronaux ont donné très sérieusement à entendre que les employeurs seraient disposés à prendre entièrement à leur charge la cotisation nécessitée par le régime des allocations aux travailleurs astreints au service militaire en temps de paix. Nous ignorons quelles sont les raisons qui ont poussé les patrons à faire une offre aussi généreuse. Bornons-nous à relever que les représentants des travailleurs — chat échaudé craint l'eau froide — avaient accueilli cette offre avec une bonne dose de scepticisme. Et ils ont bien fait, parce qu'ils se sont épargnés ainsi une nouvelle déception. Comme on pouvait s'y attendre, plus personne ne veut se souvenir de cette promesse. Les associations d'employeurs s'opposent catégoriquement à une solution qui envisagerait uniquement une cotisation patronale. Il faut cependant préciser qu'une telle solution pourrait être imposée aux employeurs sans que l'on puisse parler d'inéquité. En effet, les patrons sont libérés, en contre-partie, de l'obligation de payer le salaire pendant les courtes périodes de service militaire du temps de paix (on sait qu'ils ont été astreints à cette obligation — qui découle de l'article 335 du C. O. — jusqu'au moment où le régime des allocations pour perte de salaire est entré en vigueur). Il est évident qu'une contribution de $2^0/_{00}$ constituerait une prime d'assurance extrêmement avantageuse. Nous pensons néanmoins que les travailleurs n'ont aucun intérêt à insister pour que les patrons tiennent la promesse faite naguère. On fera donc bien d'envisager dès maintenant une cotisation des employeurs et des travailleurs, de $1^0/_{00}$ pour chacune des deux parties.

L'obligation de cotiser et le droit aux allocations

Si l'on veut éviter — ce qui nous paraît d'ailleurs indispensable — que le nouveau régime des allocations pour perte de salaire et de gain n'exige un énorme appareil bureaucratique, si l'on veut réduire les dépenses administratives au minimum, il faudra que le cercle des cotisants coïncide avec celui des assurés de l'A. V. S. En d'autres termes, les femmes — dont une faible partie seulement ont des obligations militaires — et les étrangers devront être astreints au payement de la cotisation. Ainsi, cette dernière pourra être encaissée par les caisses de l'A. V. S. au titre de supplément à la cotisation de l'A. V. S. Tout au plus pourrait-on consentir une exception pour les personnes qui ne sont pas en mesure de gagner leur vie.

Qui doit avoir droit à l'allocation?

Il faut d'abord poser le principe que toutes les personnes tenues de cotiser qui accomplissent les prestations militaires donnant droit à une allocation doivent toucher la dite allocation. Toutefois, l'application de ce principe ne laisse pas de poser certains problèmes. On sait que, lorsque le régime des allocations pour perte de salaire est entré en vigueur, les recrues n'avaient droit à aucune indemnité. Ultérieurement, les recrues d'un certain âge ont été mises au bénéfice des allocations. Aujourd'hui, l'école de recrues est assimilée aux autres prestations militaires. On envisage cependant de réserver l'allocation aux seules recrues qui ont des charges de famille. A notre avis, cette limitation est inéquitable parce qu'elle ne tient pas compte de la réalité. Les recrues étant généralement âgées de 20 ans, l'immense majorité d'entre elles exercent une activité professionnelle et subiront, de ce fait, une sensible diminution de leur revenu, laquelle risque de contraindre nombre de ces jeunes gens à s'endetter, même s'ils n'ont pas de charges de famille. En aucun cas on ne peut priver les recrues du droit à l'allocation sous prétexte que le service de recrue est un devoir d'honneur qui, à ce titre, ne saurait être indemnisé. Cet argument pourrait être invoqué pour n'importe quelle forme de service militaire. Il ne résiste donc pas à la critique. En revanche, on peut avancer un argument bien plus sérieux en faveur de l'indemnisation des recrues: pour les cours de courte durée (de répétition, d'instruction, etc.), nombre d'employeurs seront en mesure de payer le salaire plein. On sait d'ailleurs que bien des patrons ont continué de payer le salaire entier sous le régime des caisses de compensation. Ils le peuvent d'autant mieux que la caisse rembourse une grande partie de ces versements. En revanche, les employeurs qui consentiront à payer le salaire plein à des recrues qui sont mobilisées pour dix-sept semaines — comme c'est le cas actuellement dans l'infanterie — seront extrêmement rares. C'est d'ailleurs compréhensible jusqu'à un certain point, puisque les jeunes gens astreints à l'école de recrues ne sont que depuis peu de temps au service de l'employeur. Il ressort donc de ce qui précède que les recrues doivent bénéficier au même titre que les autres militaires des allocations pour perte de salaire.

On a déjà demandé à maintes reprises qu'une allocation pour perte de salaire soit payée pour les inspections d'armes. Cela n'a pas été possible jusqu'à maintenant parce que seuls les jours de solde sont indemnisés. Nous sommes d'avis que le régime des allocations pour perte de salaire ne devrait être appliqué que pour les prestations d'une certaine durée, de trois jours au moins. Si l'on se décidait à indemniser même les prestations d'un jour, les travaux administratifs et les dépenses seraient sans rapport avec le résultat. En revanche, on doit exiger que les employeurs payent

entièrement le salaire lors des prestations qui ne sont pas indemnisées par les caisses de compensation. On peut très bien concevoir que le régime des allocations pour perte de salaire fixe l'obligation pour les employeurs de payer le salaire plein pour les prestations qui ne dépassent pas trois jours.

On demande aujourd'hui, dans certains milieux, que les participants aux cours d'instruction pour officiers ou sous-officiers touchent des indemnités plus élevées que pour les autres prestations militaires. On parle même d'une indemnisation *intégrale* du salaire ou du gain. On donne à entendre qu'il est toujours plus difficile de trouver des aspirants officiers ou sous-officiers. C'est là une question strictement militaire et nous pensons qu'elle ne doit pas être résolue aux dépens d'une œuvre sociale. Si vraiment la pénurie de cadres est due en partie à des raisons d'ordre financier, la difficulté doit être surmontée par une modification du budget militaire. Le régime des allocations pour perte de salaire et de gain doit respecter le principe: toutes les prestations militaires de caractère obligatoire doivent être indemnisées selon les *mêmes taux.*

La nature et le montant des indemnités

Mais le fait que les prestations doivent être indemnisées selon les mêmes taux ne signifie nullement que les allocations doivent être égales pour tous, que l'on doive, en d'autres termes, instituer une allocation uniforme. Le régime des allocations pour perte de salaire doit tenir compte de manière appropriée de la situation sociale des militaires et en particulier des charges de famille. Il serait donc recommandable de maintenir les allocations pour célibataires, les indemnités de ménage, les allocations familiales et les allocations supplémentaires pour les autres charges légales. Ces allocations supplémentaires sont plus répandues qu'on le pense généralement; actuellement, 8 à 10% des militaires en bénéficient, ce qui implique chaque année une dépense de 1,5 million de francs environ. En revanche, la gradation des allocations selon les zones de résidence devrait être abandonnée. Les résultats d'une enquête récente publiés dans la « Vie économique » ont montré que les différences entre les salaires payés dans les villes, dans les régions semi-urbaines et à la campagne ne dépassent pas 10% d'une classe à l'autre. Si les allocations étaient graduées selon le montant du salaire, cela permettrait de tenir compte des différences; il serait dès lors inéquitable d'accentuer encore cette gradation par le système des zones de résidence. Il va sans dire que le montant de l'indemnité journalière doit être adapté à la hausse du coût de la vie, de sorte que l'allocation maximum pourrait être portée de 80 à 90% du salaire.

Le problème des personnes indépendantes

Jusqu'à maintenant, nous nous sommes occupés essentiellement des questions qui concernent les *salariés*. Le problème des *personnes indépendantes* soulève diverses difficultés, notamment en ce qui concerne les cotisations et les indemnités. C'est avant tout aux intéressés eux-mêmes qu'il appartient de proposer des solutions, mais qui soient acceptables *pour l'ensemble* des personnes qui sont soumises au régime des allocations pour perte de salaire et de gain. Relevons qu'en temps de paix le payement d'allocations n'est pas, pour les personnes indépendantes, d'une nécessité aussi absolue que pour les salariés. Pendant les courtes absences que le service du temps de paix exige, nombre d'entreprises ne se ressentent pas, pour ainsi dire, de l'absence de l'employeur. Il est aussi possible d'exécuter certains travaux avant ou après le service militaire, de sorte que la perte de gain est souvent minime. C'est ce qui explique peut-être le peu d'intérêt que le problème du régime des allocations pour perte de gain soulève dans ces milieux, qui paraissent en avoir assez de « payer des cotisations ». Certes, des cotisations réduites ne permettront que des prestations réduites. En bref, l'artisanat et l'agriculture auront un régime correspondant aux sacrifices qu'ils sont disposés à faire. Une chose est toutefois certaine: en leur qualité d'employeurs, les personnes indépendantes ne peuvent espérer aucun allégement en matière de cotisations, allégement qui profiterait aux caisses de compensation pour perte de gain! Il convient de relever qu'actuellement les dépenses exigées par les allocations servies aux artisans et aux paysans sont couvertes en grande partie par les excédents que les cotisations des industriels et des salariés ont permis d'accumuler. On sait que les bénéfices du fonds central de compensation de l'artisanat et de l'agriculture ont été remboursés à ces milieux. Exiger davantage, ce serait proprement vouloir vivre au détriment des salariés. On peut en dire autant de la revendication formulée par ces mêmes milieux et qui vise à prolonger de cinq ans le régime exonéré de cotisations.

Service actif

Il s'agit donc, pour le moment, de mettre sur pied une nouvelle réglementation pour le *service du temps de paix*. Il ne sera pas possible de trouver une solution qui s'applique sans plus à la mobilisation du temps de guerre. Mais si le fonds actuel n'est pas trop fortement mis à contribution, il pourra faire face assez facilement aux premières dépenses d'une nouvelle mobilisation et permettre de disposer du temps nécessaire pour préparer le nouveau régime des allocations pour perte de salaire et de gain qui deviendra alors nécessaire.