

Zeitschrift: Revue syndicale suisse : organe de l'Union syndicale suisse
Herausgeber: Union syndicale suisse
Band: 48 (1956)
Heft: 6

Artikel: Le rôle des associations économiques dans l'État
Autor: Möri, Jean
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-384962>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 04.05.2025

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

REVUE SYNDICALE SUISSE

ORGANE MENSUEL DE L'UNION SYNDICALE SUISSE

Supplément trimestriel : «TRAVAIL ET SÉCURITÉ SOCIALE»

48^{me} année

Juin 1956

N° 6

Le rôle des associations économiques dans l'Etat

Par Jean Möri

Dans le cadre des conférences économiques et sociales de Lausanne, M. Rodolphe Rubattel, ancien président de la Confédération, a fait un intéressant exposé à l'Aula du Palais de Rumines, vendredi 27 avril 1956, sur « Le rôle des associations économiques dans l'Etat ».

Il faut croire que cet objet préoccupe grandement les Vaudois, puisque le 12 avril dernier la Nouvelle société helvétique de Lausanne organisait également un débat sur ce thème, avec la participation du conseiller d'Etat Borel, de Genève, et de Jean Möri, secrétaire de l'Union syndicale suisse.

La presse elle-même, singulièrement en Suisse romande, a traité fort souvent ce problème complexe; hélas, pas toujours avec l'objectivité qui convient quand on traite de questions aussi délicates. On comprend, sans l'excuser, la méfiance de certains partis politiques envers les grandes associations économiques. Elle s'explique dans une certaine mesure par l'adage cher à Paul Valéry: « La politique est l'art d'empêcher les gens de se mêler de ce qui les regarde! »

M. Rubattel, grâce à sa connaissance approfondie du problème, son souci constant de la mesure et sa claire vision politique, avec tact et finesse a remis les choses au point. Il était d'autant plus qualifié pour se vouer à cette tâche délicate qu'il a été chargé par le Conseil fédéral d'une étude à ce propos. Sa conférence de Lausanne fait bien augurer de ce travail.

Dans un préambule nuancé, l'orateur informa ses nombreux auditeurs qu'il renonçait délibérément à traiter du problème des cartels et autres arrangements analogues, ainsi que de la délégation éventuelle à des organisations économiques ou professionnelles de compétences particulières par l'Etat.

La consultation par les pouvoirs publics des associations

D'emblée, M. Rubattel attira l'attention sur les nouveaux articles économiques de la Constitution fédérale, qui donnent aux autorités

fédérales la faculté de légiférer en de nouvelles matières à l'encontre même, au besoin, de la sacro-sainte liberté du commerce et de l'industrie. Il mentionna l'article 32 de la Constitution, qui prévoit la consultation des groupements économiques intéressés lors de l'élaboration des lois d'exécution et leur coopération à l'application des prescriptions d'exécution. Cette consultation peut concerner l'économie très complexe en général, la législation sociale et l'existence d'activités menacées plus ou moins directement, enfin.

C'est justement cette consultation facultative des organisations économiques qui inquiète les représentants de partis politiques, davantage soucieux de maintenir un certain monopole de fait dans l'élaboration des diverses législations, que d'appliquer les règles démocratiques librement acceptées par le peuple souverain.

M. Rubattel est moins pessimiste que les monopolistes. Il a rappelé qu'il n'y a pas de règles rigides concernant les organisations à consulter, que toutes peuvent l'être en conséquence. L'extrême disparité d'intérêts que toutes ces associations d'employeurs, de travailleurs, de producteurs, d'intermédiaires et de consommateurs représentent, constitue à son avis un élément d'équilibre que l'on aurait tort de sous-estimer. L'autorité fédérale reste libre de choisir la forme de collaboration qu'elle juge opportune. Comme les associations consultées ne cèdent rien de leur autonomie, trop jalouses qu'elles sont de leur organisation interne, de leurs tendances et de leur position dans l'Etat, tout risque d'absorption totalitaire est exclu. Nous ajouterons que cette consultation des associations intéressées est un élément de sécurité pour le législateur. Car leur collaboration aux travaux législatifs préparatoires permet d'éviter les obstacles et d'assurer des majorités nécessaires dans les votations fédérales éventuelles. Il ne faut pas oublier que le droit de référendum est inscrit dans la Constitution. Il permet d'engager des actions populaires contre les projets de lois que l'Assemblée fédérale prétendrait vouloir imposer au peuple contre son gré.

De même, les cantons ont la possibilité de consulter les associations économiques ou leurs sections compétentes dans leur giron pour l'exécution des lois fédérales, à l'élaboration desquelles les associations centrales ont collaboré. Si elles désirent assurer vraiment l'exécution de ces lois, les autorités cantonales ont tout intérêt à collaborer volontairement avec les associations professionnelles qui ont seules les moyens d'assurer vraiment leur application. Elles le font généralement, sauf dans les régions où les autorités croient encore régner souverainement en ces matières.

Les cantons socialement avancés vont même plus loin dans la consultation, puisqu'ils associent les organisations aux travaux préparatoires des législations du travail et sociale valables sur leur territoire.

Expériences étrangères

M. Rubattel a brièvement rappelé les pratiques en usage à l'étranger en cette matière vivante.

S'il n'existe pas de bases légales générales prévoyant la consultation particulière des organisations professionnelles dans la *législation française*, a-t-il dit entre autres, la consultation de comités techniques par les ministères chargés de la distribution des crédits à l'importation est pourtant envisagée. Comme il l'a fort opportunément rappelé, en France comme ailleurs, les organisations professionnelles font volontiers connaître spontanément leur opinion aux ministères compétents quand le besoin s'en fait sentir, que cela plaise ou non aux partis politiques.

Il existe d'ailleurs en ce pays voisin et ami un organisme de consultation permanent, le Conseil économique, dont les compétences sont limitées par la Constitution aux projets et propositions de lois à caractère économique et social. Cet important organe peut également être consulté par le Conseil des ministres. Il doit l'être pour l'établissement d'un plan économique national ayant pour objet le plein emploi et l'utilisation rationnelle des ressources matérielles.

Les sessions du Conseil économique coïncident en principe avec celles du Parlement. Quarante-cinq de ses représentants sont désignés, d'une part, par les organisations les plus représentatives des travailleurs et, d'autre part, des employeurs.

Une des tâches importantes de ce conseil économique est l'étude régulière et systématique de la conjoncture, ainsi que des mesures susceptibles d'élever le niveau de la production, de la consommation et de l'exportation.

En *République fédérale allemande*, la collaboration du gouvernement et des groupements professionnels intéressés est intense, bien que sans base légale.

Il existe cependant un « wissenschaftlicher Beirat » (espèce de conseil d'économistes) attaché au Ministère de l'économie. Il est composé de savants et voué spécialement aux tâches de la reconstruction de l'économie allemande.

Les inquiétudes des juristes

M. Rubattel a fait allusion à certaines craintes des juristes, qui ne sont évidemment pas toutes vaines, mais souvent excessives, concernant les interventions multiples des groupements économiques. Selon l'orateur, ces inquiétudes doivent intervenir dans l'appréciation des conséquences possibles de cette participation des groupements intéressés à la direction de la politique économique et sociale

du pays. Leur influence doit se limiter à l'information du gouvernement et de l'administration.

A notre avis, elle va forcément au-delà, car il est nécessaire aussi de critiquer les mesures de l'autorité fédérale quand elles présentent certains dangers pour des groupes économiques importants. Dans notre démocratie politique, on ne saurait sérieusement songer à limiter la liberté d'opinion et d'expression des organisations professionnelles. Il faut que les partis politiques s'accommodent de ce lent déplacement de force vers l'économique et le social. Ce ne sont ni les jérémiades ni les essais de limiter la liberté de mouvement des associations qui pourront freiner cette évolution inéluctable.

En vérité, les partis politiques auraient tort de se plaindre puisque le pouvoir de décision finale reste acquis au Parlement. Il est vrai que dans les consultations populaires le rôle des partis tend à se rétrécir constamment. Le meilleur moyen d'y obvier est d'user aussi des bienfaits de la consultation, ce qui permettrait d'éviter les impairs en s'ingéniant à trouver des moyens termes. C'est évidemment plus difficile que de chercher à imposer par la force des solutions dont la majorité populaire ne veut pas. Comme l'a dit si bien M. Rubattel, il n'y a pas de raison pour l'instant d'imaginer un renversement de la situation.

L'attraction de l'individu vers de nouvelles formes de communauté, qui préoccupe également les juristes, devrait inciter davantage les partis politiques et les associations professionnelles ou économiques d'aller à la recherche des aspirations profondes des masses populaires. En définitive, la tâche est de permettre à chaque individu de devenir une personne consciente de ses devoirs aussi bien que de ses droits dans la communauté, qu'elle soit politique, économique ou sociale. Encore un champ d'action ouvert aux citoyens soucieux d'être à la mesure de leur temps.

Que dit-on des méthodes actuelles de consultation?

M. Rubattel, durant son septennat au Conseil fédéral, prouva qu'il ne dédaigne pas la consultation. On ne s'étonnera donc pas qu'il ait demandé leur avis à certaines organisations économiques et à des personnalités fort diverses sur le mode de consultation actuelle prévu dans la Constitution fédérale, d'en signaler les lacunes et, éventuellement, de suggérer les moyens de perfectionner l'institution. Il paraît que la grande majorité des organismes et des personnes consultés sont satisfaits de la situation actuelle. Une faible minorité souhaite cependant des modifications aptes à préparer un instrument meilleur dans la préparation de la législation économique et sociale.

Parmi les critiques contradictoires assemblées, M. Rubattel a mentionné celle qui déplore que les non-organisés, relativement nom-

breux, soient exclus de la consultation. A moins que l'on ne crée des associations de non-organisés, on ne voit pas bien comment obvier à ce traitement soi-disant différentiel. Il est bien évident que l'Etat ne saurait consulter individuellement ceux qui prétendent se cantonner dans ce qu'ils appellent la liberté, et que l'on serait parfois en droit de qualifier d'égoïsme foncier. On ne saurait à la fois prétendre au beurre, à l'argent du beurre et à la baratte par-dessus le marché!

On s'est plaint aussi, paraît-il, du fait que les secrétariats ne représentent pas toujours fidèlement l'opinion de la majorité des membres, que les associations à buts idéaux sont trop négligées, que les partis politiques n'ont pas leur juste part à la préparation des lois. Mais il convient d'insister pourtant sur le fait que les décisions sont toujours prises à la majorité des voix dans le système démocratique, aussi bien dans les associations économiques que dans les partis politiques.

D'autres censeurs ont suggéré la consultation d'un plus grand nombre d'hommes « indépendants » dans les travaux d'experts, et même la création d'une sorte de commission économique consultative à l'usage interne du Conseil fédéral. Quoi que l'on fasse, il faudra bien pourtant continuer dans la voie de la consultation des associations intéressées si l'on ne veut pas aboutir à la construction puérile de châteaux sur le sable. Le calvaire du projet de loi fédérale sur la convention collective et son extension générale a conduit d'autres personnes à se demander si une loi ne devrait pas être soumise préalablement à la mise en chantier aux organisations. Cette dernière remarque vaut son pesant d'or. L'exemple du projet susmentionné prouve que des associations pourraient très bien répondre affirmativement à une telle demande et se retourner en définitive contre leur texte s'il sort déformé complètement des délibérations du législateur.

De l'avis du conférencier, la consultation des groupements économiques reste indispensable et rend des services incontestés. Il convient seulement de ne pas la laisser se cristalliser au point de devenir un élément étranger dans le pays.

A quoi bon nier la tendance naturelle vers l'organisation? On peut s'en réjouir ou s'en désespérer. Mais il faut bien constater qu'elle continue à se développer.

Les pouvoirs publics ont le pouvoir de maintenir l'équilibre entre les institutions et les mœurs, les particularismes confédéraux et ce besoin d'union à laquelle l'économie moderne conduit.

A propos des célèbres « pressions » que les associations économiques exerceraient sur les pouvoirs publics, l'orateur a parlé très justement d'inexactitudes et d'exagérations. Il a formellement reconnu que les interventions se font en règle générale par des voies constitutionnelles, dont les collectivités ont aussi le droit d'user. La

menace d'un référendum, d'une protestation, d'une campagne de presse, d'une interpellation n'est pas blâmable en soi. Il a même déclaré qu'un régime politique qui voudrait empêcher des manifestations de cet ordre aboutirait à l'impasse.

Il y a d'innombrables groupements en Suisse dont l'action est loin d'être convergente. Chacun de ces groupements doit donc s'accommoder de compromis, rechercher un terrain d'entente avec les autres associations et les pouvoirs publics, s'il ne veut pas s'exposer à un échec.

Les organisations, dirons-nous, ont le sens des intérêts généraux. Souvent davantage que les partis politiques, parfois trop enclins à abuser de leur prestige et de leur autorité pour des motifs qui ne sont pas toujours d'intérêt général, mais ressortissent souvent de vulgaires spéculations électorales. Ce que l'orateur n'a pas contesté.

Leur collaboration pratique à la recherche de compromis dans les domaines divers des prix, du commerce extérieur, de la défense économique, des assurances sociales le prouve abondamment.

Associations à but idéal

S'il y a intérêt à donner aussi la parole aux « désintéressés » dans la préparation de la législation, il convient tout autant, selon le conférencier, de soustraire les travaux préparatoires à de trop graves complications ou entraves, sous peine de conduire au blocage de projets législatifs urgents par la trop grande abondance de groupes idéaux consultés. C'est toujours à l'Etat qu'incombe le maintien de l'équilibre général, puisque sa fonction est de modérer et d'arbitrer. C'est la force de l'Etat vis-à-vis des organisations de tous ordres.

La position dominante des partis politiques

M. Rubattel a très bien su montrer que les partis politiques jouissent toujours d'une position dominante. C'est sur eux, nous l'avons vu déjà, que repose en définitive la décision. Ils ont toujours un rôle de coordination à jouer, en ramenant les problèmes au niveau supérieur de l'intérêt général.

M. Rubattel a cherché des indices sur les rapports de force entre partis politiques et organisations économiques dans l'origine des référendums et initiatives lancés au cours des dernières années. Il a constaté que les appels au souverain émanent le plus souvent de comités d'action, de bureaux, de ligues, de mouvements, sans liaison directe avec les partis, ni avec les groupements intéressés.

Bien entendu, cette constatation n'empêche pas que des organisations économiques participent activement au scrutin populaire qui les intéresse. Ce qui ne saurait les faire soupçonner d'avoir voulu violenter les partis politiques ou les autorités.

N'y aurait-il pas intérêt à créer un organisme nouveau capable de corriger les insuffisances du régime actuel en gardant à l'esprit les exigences de la structure politique du pays, la nécessité de sauvegarder les intérêts généraux et de rester dans le cadre du droit, s'est demandé M. Rubattel.

L'ancien président de la Confédération ne songe guère à une revision du mode actuel de consultation des associations prévu dans la Constitution fédérale, parce qu'elle aboutirait tout au plus à d'autres moyens de choix des organisations consultées et de la forme de cette collaboration. Le nouveau régime est en vigueur depuis dix ans à peine, sa revision ne s'impose pas.

Dans ces conditions, convient-il alors de créer un organisme nouveau, une sorte de parlement économique à la mode helvétique, ce qui entraînerait un nouveau déplacement de l'équilibre politico-économique sur le second terme. M. Rubattel ne le pense pas, car il est des problèmes subtils que les techniciens ne sauraient résoudre harmonieusement sans l'aide de juristes et de sociologues. Il y a des obstacles d'ordre politique, par exemple le complexe cantons-Confédération, auquel on ne saurait échapper. Un parlement économique diminuerait le poids du Conseil des Etats et renforcerait les tendances centralisatrices.

On peut évidemment discuter ces arguments, mais non en contester le sérieux. Dans l'état politique actuel de la Confédération, on voit difficilement les petits cantons sacrifier encore à la prédominance des grands centres industriels. L'orateur pense même que la structure traditionnelle du pays ne résisterait pas aux chocs que lui vaudrait une troisième assemblée. Sans compter d'autres difficultés d'organisation, de compétence, par exemple, sur la base et le mode d'élection d'un éventuel parlement économique. L'assemblée fédérale ne serait d'ailleurs pas débarrassée pour autant de certains travaux préparatoires. Une concurrence, qui ne serait pas toujours bienfaisante, s'instaurerait entre la nouvelle institution et les Chambres fédérales.

On peut dès lors se demander si la pratique actuelle ne pourrait pas être remplacée par un système permanent de consultation, par exemple sous forme d'une commission consultative. Cette question a retenu également l'attention du conférencier. Mais les associations ne renonceraient sans doute pas pour autant à présenter des préavis sur les projets de loi qui les concernent. Une supervision des différents avis par une commission consultative pourrait avoir son utilité. Un tel organe permettrait en tout cas d'aller au fond des problèmes et de présenter des suggestions judicieuses. D'autant plus que la voix de la science pourrait se faire entendre. Il est vrai que tel est déjà le cas dans les commissions d'experts, où les représen-

tants des associations intéressées sont solidement encadrés d'universitaires et de représentants d'associations d'utilité publique. M. Rubattel envisagea de façon positive un tel développement, car il aurait l'avantage de coordonner deux missions distinctes, celle des praticiens aux objectifs limités et celle des politiques dans le sens large du terme. Ce serait une solution suisse.

Une telle commission consultative pourrait servir utilement non seulement dans la phase de préparation législative, mais traiter aussi des grands problèmes économiques sociaux et politiques qui se posent. M. Rubattel pense que le Conseil fédéral devrait avoir seul la compétence de réunir une telle commission, qui pourrait s'inspirer des expériences des « hearings » américains. Il s'agit dans cette méthode de la consultation des groupements intéressés par les différents organes de l'Etat pour chercher des solutions aux problèmes qui les intéressent. Des particuliers participent à ces consultations au côté des représentants des associations. Aussi bien les commissions de la Chambre des représentants que le Sénat n'hésitent pas à consulter ces organes. En Amérique, les études de ces organes particuliers sont soumises aux parlementaires et même à la presse. Dans un pays comme le nôtre, où les journalistes se plaignent, souvent avec raison, d'être mal informés des problèmes vitaux en discussion, la réforme pourrait en effet porter d'heureux fruits.

Conclusions

L'exposé de M. Rubattel, qui fera d'ailleurs encore l'objet d'un rapport plus étendu au Conseil fédéral, a déjà fourni matière à d'amples discussions. La presse de Suisse romande lui a généralement fait bon accueil. Même le *Journal des Associations patronales*, dans sa partie française, en apprécia publiquement les mérites.

Il offre l'avantage de chercher des perfectionnements à la collaboration des pouvoirs publics avec les associations économiques et professionnelles, sans négliger les intérêts supérieurs de l'ensemble de la communauté nationale.

C'est à ce titre que nous nous associerons à l'hommage général qui vient une fois de plus d'être rendu à l'éminent homme d'Etat. En l'écoutant à Lausanne, nous avons de nouveau regretté son départ prématuré du Conseil fédéral. Les hommes de son envergure sont, hélas, encore trop rares. Son esprit de mesure et de finesse manque en tout cas dans le nouvel aréopage fédéral. Il avait l'habitude d'embrasser les problèmes dans leur ensemble et de ne se prononcer qu'après avoir estimé, dans toutes leurs conséquences, les répercussions de ses actes. On regrette tout autant sa disparition de la scène politique, au profit d'habiles manœuvriers qui n'ont ni son désintéressement foncier ni sa chaleur humaine au service de la communauté nationale. Au moment où l'on voit certains de ses successeurs,

dans son propre parti et dans son canton, cultiver de préférence la méfiance et la division envers les associations économiques, spécialement syndicales, dans l'espoir d'accroître leur influence, on regrette d'autant plus que des motifs de santé l'aient obligé à une retraite prématurée.

Son essai, qui tend à l'amélioration des rapports entre la Confédération et les associations, aura du moins le mérite d'apporter une certaine clarté au débat, de le débarrasser de toute passion et de laisser entrevoir des solutions bénéfiques pour l'ensemble de la communauté nationale.

C'est mieux que d'engager de sottes et vaines campagnes contre les syndicats ouvriers, qui ne sont pas du tout disposés à se faire hara-kiri pour laisser place libre à des partis incapables de s'adapter aux nécessités sociales de notre temps.

Aperçu de la législation belge concernant les pensions de retraite et de survie

Par *Nathalis de Bock*, secrétaire national de la F.G.T.B.

En Belgique existent plusieurs régimes de pensions, qui diffèrent selon la catégorie des personnes intéressées.

On peut distinguer d'emblée deux grandes catégories: le régime des pensions applicables aux agents de l'Etat, de la province, des communes ou des institutions publiques et les régimes qui tombent dans le cadre de la Sécurité sociale belge.

Nous laisserons en dehors du cadre de cet exposé le régime des agents de l'Etat et des institutions publiques, pour nous limiter ici aux régimes institués en application des dispositions légales concernant la Sécurité sociale des travailleurs.

1. Pension de retraite et de survie des ouvriers

Le régime de la pension de retraite et de survie des ouvriers a été réglé récemment par la loi du 21 mai 1955, ainsi que par les différents arrêtés pris en exécution de cette loi. La loi du 21 mai 1955 est le couronnement des efforts déployés durant de longues années par le mouvement syndical afin d'obtenir une pension substantielle pour les travailleurs.

L'assurance-vieillesse instituée par cette loi est obligatoire pour tous les travailleurs liés par un contrat de travail, à l'exclusion des travailleurs soumis à des lois spéciales, comme par exemple les lois relatives à la pension des mineurs ou des marins de la marine marchande.