Zeitschrift: Revue syndicale suisse : organe de l'Union syndicale suisse
Herausgeber: Union syndicale suisse
Band: 50 (1958)
Heft: 4

Artikel: La politique sociale en Suisse et ses problèmes
Autor: Tschudy, H.-P.
DOI: https://doi.org/10.5169/seals-385043

Nutzungsbedingungen
Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation
L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use
The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 12.07.2025

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

REVUE SYNDICALE SUISSE

ORGANE MENSUEL DE L'UNION SYNDICALE SUISSE

Supplément trimestriel : «TRAVAIL ET SÉCURITÉ SOCIALE»

50e année | Avril 1958 | No 4

La politique sociale en Suisse et ses problèmes [1]

Par le professeur *H.-P. Tschudy*

La Confédération moderne, fondée sur la Constitution de 1848 et de 1874, est devenue au cours des années un Etat social moderne, un « Etat-providence » disent d'aucuns. Diverses revisions constitutionnelles ont conféré de nombreuses tâches d'ordre social au pouvoir central. On a enregistré une évolution analogue dans les cantons; elle a même, ici et là, commencé plus tôt que sur le plan fédéral. Comme dans d'autres domaines, les cantons ont fait œuvre de pionnier en matière sociale.

Bien que la politique sociale suisse se soit développée de manière autonome, son évolution, dans ses grandes lignes à tout le moins, présente beaucoup d'analogies avec celle que l'on a enregistrée dans les autres pays industriels. Depuis la seconde guerre mondiale en particulier, l'accent est mis toujours davantage sur la sécurité sociale. L'article 22 de la Déclaration des droits de l'homme votée en 1948 par l'Assemblée des Nations Unies a la teneur suivante:

« Toute personne, en tant que membre de la société, a droit à la sécurité sociale; elle est fondée à obtenir la satisfaction des droits économiques, sociaux et culturels indispensables à sa dignité et au libre développement de sa personnalité, grâce à l'effort national et à la coopération internationale, compte tenu de l'organisation et des ressources de chaque pays. »

L'objectif visant à éliminer la misère, inconcevable pour les générations antérieures, est à portée de la main. L'accroissement extraordinaire des capacités de production de l'industrie permet aujourd'hui de porter le volume des biens offerts à un niveau tel que les privations auxquelles sont encore soumises certaines populations ou catégories sociales apparaissent non seulement injustes, mais aussi absurdes du point de vue économique. Malheureusement, pour le

[1] Exposé présenté à l'occasion du 40e anniversaire de la fondation de « Coop-Vie », le 14 décembre 1957.

moment du moins, la possibilité qui s'offre d'éliminer rapidement la misère demeure limitée aux nations industrielles. Dans les régions dites économiquement sous-développées, ce but est encore loin d'être atteint. Les tensions qui déchirent le monde reflètent pour une large part l'écart entre les niveaux de vie notés dans les pays occidentaux et les conditions d'existence précaires qui subsistent dans le reste du monde.

Au début, la politique sociale s'est employée à améliorer le sort des ouvriers. Au siècle dernier, des salaires misérables, une durée trop longue du travail, une protection insuffisante de la santé avaient rendu trop longtemps insupportable et révoltante la condition des masses ouvrières. Le champ de la politique sociale s'est progressivement étendu. Il englobe actuellement tous les travailleurs et leurs familles, y compris les personnes de condition indépendante dans une situation précaire, voire l'ensemble de la population. L'Etat social vise avant tout à généraliser les assurances sociales et à perfectionner le droit du travail. En Suisse, l'assurance sociale a largement le caractère d'une assurance populaire généralisée. Les assurances les plus importantes débordent largement le cadre des salariés.

L'Organisation internationale du travail distingue neuf branches de l'assurance sociale:

l'assurance-vieillesse;
l'assurance-survivants;
l'assurance-accidents;
l'assurance des maladies professionnelles;
l'assurance-maladie;
l'assurance-invalidité;
l'assurance-maternité;
l'assurance-chômage;
les allocations pour enfants.

La Suisse connaît en outre le régime des allocations aux militaires pour perte de salaire et de gain. Dans quelle mesure notre pays a-t-il rempli le programme de l'O. I. T.? Quelles sont nos réalisations dans le domaine des assurances sociales?

Bien que l'*assurance-accidents* repose sur la loi fédérale sur l'assurance-maladie et accidents de 1911, c'est-à-dire sur une loi déjà ancienne, on peut dire que son fonctionnement est efficace. Sa faiblesse réside cependant dans le fait qu'elle limite le champ de l'assurance obligatoire en cas d'accidents. Seules les fabriques, les entreprises de transports et les activités artisanales réputées dangereuses sont assujetties à la Caisse nationale. Si les risques d'accidents sont moindres dans les autres activités, ils n'en subistent pas moins. En

ce qui concerne les accidents non professionnels, tous les salariés, quel que soit leur emploi, sont soumis aux mêmes risques. Cette réalité appelle une extension et une généralisation de cette assurance. Depuis l'entrée en vigueur de la loi sur l'agriculture, les travailleurs agricoles sont assurés contre les accidents, non pas auprès de la Caisse nationale, mais d'assurances privées. Le projet de loi fédérale sur le travail prévoit la même solution pour les branches qui ne sont pas assujetties à l'établissement de Lucerne. Si cette solution triomphait, nous enregistrerions alors — nous les connaissons déjà (agriculture) — deux systèmes d'assurance-accidents. Le projet précité se heurte à une forte opposition, de sorte que l'on ne peut pas encore se prononcer sur l'évolution ultérieure.

L'assurance des *maladies professionnelles* est liée à l'assurance-accidents. Son champ d'activité est également limité; il englobe cependant presque toutes les entreprises où l'on décèle des maladies professionnelles. Tandis que la Caisse nationale couvre entièrement les risques d'accidents, les victimes de maladies professionnelles ne bénéficient de l'assurance que si les affections sont dues exclusivement ou de manière prépondérante aux matières qui figurent dans la liste des substances nocives ou que s'il s'agit de dommages désignés dans l'ordonnance d'exécution. La liste des produits toxiques a été complétée progressivement, en liaison avec les progrès des techniques industrielles. En outre, le Conseil d'administration de la Caisse nationale a décidé de faire bénéficier de plein gré des prestations de l'assurance les victimes des maladies et affections provoquées de manière certaine et exclusivement par l'activité professionnelle. Cependant, les travailleurs n'ont pas un droit absolu à ces réparations et ils ne peuvent pas ester en justice pour les obtenir.

L'*assurance-maladie* a de nombreux et difficiles problèmes à résoudre. Si l'on veut que cette assurance garantisse une protection suffisante aux personnes de condition modeste, il faut la rendre obligatoire. Cependant, aux termes de la loi fédérale en vigueur, la Confédération n'a pas la compétence de décréter l'obligation. Cette décision appartient aux cantons. C'est la raison pour laquelle le principe de l'assurance-maladie obligatoire n'est pas généralisé en Suisse.

Dans la mesure où il est appliqué, le principe de l'assurance obligatoire est limité aux soins médicaux et pharmaceutiques. L'assurance pour le versement d'indemnités journalières est laissée aux individus ou aux conventions collectives passées entre employeurs et salariés. Au cours des dernières années cependant, cette assurance a fait de grands progrès parce qu'elle est incluse dans un nombre grandissant d'accords collectifs. Il n'en reste pas moins que, dans notre pays, en particulier lorsque la maladie est de longue durée, les pertes de salaire ne sont pas couvertes, ce qui contraint nombre de familles à recourir à l'assistance publique.

On constate également que la situation financière de nombreuses caisses de maladie est précaire. Ce phénomène, très regrettable, est dû en partie à la forte élévation de l'âge moyen de la population, au fort accroissement de la proportion des personnes âgées. Certes, les progrès de la médecine et de l'hygiène, l'amélioration des conditions de travail ont eu pour effet de prolonger la vie humaine; mais les risques de maladie n'en augmentent pas moins l'âge venu. En outre, les nouvelles méthodes de traitement, les nouveaux médicaments sont très coûteux. Enfin, il convient de relever que les subventions fédérales ne couvrent plus qu'une faible partie des dépenses des caisses de maladie.

Non seulement en Suisse, mais aussi dans d'autres pays, les relations entre les médecins et les caisses donnent lieu à toutes sortes de difficultés et de différends. Le coût des soins médicaux est si élevé que peu de familles seulement peuvent y faire face. C'est dire que les risques doivent être endossés par l'Etat ou bien par une assurance subventionnée par l'Etat. Les médecins critiquent le système de payement de leurs honoraires par la caisse. Ils font observer que l'immixtion d'un tiers est préjudiciable aux rapports de confiance entre le médecin et le patient. Si cette critique était avérée, le régime actuel devrait être revisé de fond en comble, des rapports de confiance entre le malade et son médecin constituant un agent essentiel de la guérison. Mais il me paraît que ces rapports de confiance peuvent être sauvegardés même si les risques financiers de la maladie sont supportés directement par l'assurance. Ce problème, fondamental, contribue à retarder de manière extrêmement regrettable la nécessaire revision de la loi sur l'assurance-maladie. On peut tenir pour certain que toutes les propositions constructives visant à régler de manière satisfaisante les rapports entre les caisses et les médecins seront objectivement étudiées. On comprend cependant que le rapport établi en 1954 par la Commission d'experts, et qui se fonde largement sur la réglementation actuelle, n'ait soulevé aucun enthousiasme. Pour ce qui est des relations entre les caisses et les médecins, le projet en laisse, dans certaines limites, la réglementation à des accords passés entre les intéressés; c'est un compromis. Il ouvre, en outre, la porte à un échelonnement des honoraires des médecins déterminé par les revenus des assurés. Ce projet d'entente a pour lui des arguments valables. Mais on peut lui opposer des arguments tout aussi valables. Cependant, vu l'importance de l'assurance-maladie, on doit poursuivre activement les efforts en vue de trouver une solution de nature à recueillir l'adhésion de la majorité des citoyens.

Quant à l'*assurance-maternité* elle est déjà réalisée partiellement; en effet, les accouchées bénéficient des prestations en cas de maladie et l'assurance verse une prime d'allaitement. Le projet de revision précité envisage de rendre l'assurance-maternité obligatoire.

Les caisses de maladie fonctionneraient comme assureurs. Seules ne seraient pas assujetties obligatoirement à l'assurance les femmes vivant dans des conditions aisées. L'assurance couvrirait les soins médicaux et pharmaceutiques, les frais de sage-femme et verserait une contribution de 100 fr. à titre de participation aux frais particuliers liés à un accouchement. Cette somme ne comprend toutefois pas l'indemnisation de la perte de gain subie par les mères qui exercent une activité économique. En raison du principe de l'assurance obligatoire, le projet se heurte à une vive opposition. On ne voit cependant pas la possibilité de réaliser l'assurance-maternité en marge de ce principe.

L'*assurance-vieillesse et invalidité* est sans conteste la plus importante de nos institutions sociales. Elle a été fondée dès le début sur des bases financières solides; au cours des dix dernières années, quatre revisions partielles ont permis quatre améliorations successives des prestations. Il n'en reste pas moins que des rentes maximums de 1850 fr. pour les personnes seules et de 2960 fr. pour les couples ne sont pas suffisantes pour permettre de vivre. Il convient aussi de relever qu'aujourd'hui les bénéficiaires les plus âgés bénéficient de rentes inférieures à ces chiffres. Les rentes de la génération transitoire (personnes nées avant 1883) s'inscrivent à 840 et à 1360 fr. par an. Les prestations de l'assurance-vieillesse bâloise, par exemple, et de l'A. V. S. ensemble n'assurent pas davantage un revenu suffisant. Nombre de cantons ont institué des services de prévoyance-vieillesse qui servent des prestations supplémentaires aux vieillards dans le besoin. Dans le canton de Bâle-Ville, les prestations de prévoyance sont supérieures dans la plupart des cas aux rentes d'A. V. S.

A la suite de l'initiative prise par la République fédérale allemande, on a lancé chez nous l'idée de la « rente dynamique »; il s'agit d'une rente adaptée à l'évolution des salaires. Cette idée est évidemment sympathique. Le système allemand n'assure cependant pas une adaptation automatique des rentes. Le gouvernement a tout au plus reçu mandat, en liaison avec l'examen du bilan de la sécurité sociale, de présenter un rapport sur l'évolution du revenu national et de la productivité et de faire des propositions en vue d'une adaptation éventuelle des rentes. Si l'on songe que notre A. V. S. a déjà été revisée quatre fois, nous ne sommes pas aussi loin qu'on le pourrait penser de la solution allemande. En revanche, les rentes servies en Allemagne ne sont pas calculées sur les mêmes bases; les cotisations payées ne sont pas seules déterminantes comme c'est le cas en Suisse; on tient également compte du revenu moyen obtenu par l'assuré au cours des trois années qui précèdent l'entrée en vigueur du droit à la rente. Cette dernière est donc ajustée à la situation économique réelle de l'assuré et ne reflète pas une situation qui appartient peut-être depuis longtemps au passé.

Il importe aussi de noter qu'en Allemagne et en Autriche, les rentes servies sont plus élevées qu'en Suisse. Leurs montants se rapprochent assez des prestations des caisses de pensions. Ainsi donc, dans ces deux pays, les rentes de vieillesse permettent de vivre, encore que modestement il est vrai. Mais, en revanche, les cotisations sont plus élevées que celles d'A. V. S. et ne sont pas loin d'atteindre celles qui sont exigées par les caisses de pensions; elles s'établissent non pas à 4%, mais à 14%. En Suisse, le peuple n'accepterait que difficilement de payer des taux aussi élevés.

Le *régime des allocations aux militaires* doit être également revisé, bien qu'il date de 1952 seulement. Les prestations ne sont déterminées que partiellement par les revenus. Certaines allocations fixes sont fixées indépendamment des salaires; elles ne sont pas adaptées quasi automatiquement au renchérissement. Une augmentation moyenne des allocations aux militaires est actuellement justifiée; elle n'est guère contestée. La couverture des dépenses de cette institution sociale donnera lieu, en revanche, à des divergences de vues. Au début, on avait admis que les réserves — fournies par un prélèvement sur le fameux milliard des caisses de compensation — affectées à cette institution suffiraient pour couvrir les dépenses jusque vers le milieu des années soixante. La réalité est différente. En 1959 déjà, les réserves tomberont à moins de 100 millions de francs. La loi précise que des cotisations doivent être perçues dès le moment où les disponibilités du fonds sont inférieures à cette limite. On a proposé que les cotisations fussent perçues sous la forme de suppléments aux cotisations d'A. V. S. Cette solution est simple et rationnelle. Le même système est préconisé pour le financement de l'assurance-invalidité. On envisage, pour cette dernière, le prélèvement d'un supplément de 10% sur la cotisation d'A. V. S., ce qui représente 0,4% du revenu imposable. La cotisation pour le régime des allocations pour perte de gain s'établirait également au même taux. Les exigences posées aux assurés A. V. S. augmenteraient donc sensiblement. Pour ce qui est de l'assurance-invalidité, la moitié des dépenses doit être couverte par les pouvoirs publics. En revanche, la commission d'experts est d'avis que les dépenses du régime des allocations aux militaires doivent être couvertes entièrement par les cotisations, à l'exclusion de toute participation des pouvoirs publics. Il faut cependant convenir qu'une augmentation des cotisations sociales représentant 0,8% du revenu est trop lourde. En conséquence, les dépenses exigées par les allocations aux militaires devraient, elles aussi, être mises pour moitié à la charge des pouvoirs publics. Cette revendication est d'autant plus justifiée que les pertes de gain sont causées par le service militaire et que la défense nationale est l'affaire de la Confédération. Si cette solution l'emporte, l'augmentation des cotisations sociales requise par l'assurance-invalidité et le régime des allocations aux

militaires absorbera 0,6% du revenu. (Notons à ce propos que l'Union syndicale est même d'avis que la Confédération devrait supporter l'entier des dépenses, le régime des allocations aux militaires étant un élément de la défense nationale sociale. Le montant annuel de 80 millions qui est prévu ne joue qu'un rôle infime au regard des énormes dépenses militaires, qui, exception faite de l'assurance militaire, n'impliquent pas de charges d'ordre social. L'adjonction de cet élément social au budget militaire est donc parfaitement défendable. *Réd.*)

Aux termes de l'article 34 *quater* de la Constitution, la Confédération est autorisée à compléter l'assurance-vieillesse et survivants par une *assurance-invalidité*. L'A. V. S. étant en vigueur depuis dix ans, cette réalisation n'est pas prématurée. Elle répond même à une urgente nécessité sociale. On ne saurait tolérer plus longtemps que la communauté abandonne largement les invalides physiques et mentaux à eux-mêmes, à leurs familles ou à l'assistance privée ou publique. Les invalides doivent avoir un droit à une aide suffisamment efficace et substantielle. Le projet d'A.I. établi en 1956 par une commission d'experts a trouvé un accueil généralement favorable. Il met avec raison l'accent sur la réintégration des invalides dans la vie économique. Dans la mesure où elle ne peut pas être réalisée de manière suffisante, des rentes, du même montant que celles d'A. V. S., seront versées. Toutefois, ces rentes étant insuffisantes pour permettre de vivre, les cantons devront octroyer des rentes supplémentaires aux invalides nécessiteux. Malheureusement, le projet ne prévoit pas l'assurance des invalides contre la maladie. La Commission d'experts a repoussé ce postulat, tout d'abord parce que sa réalisation impliquerait celle du principe de l'assurance-maladie obligatoire sur le plan fédéral et, secondement, parce qu'elle coûterait une vingtaine de millions de francs par an. Quel que puisse être le poids des arguments opposés à ce postulat, il n'en reste pas moins que le problème, d'une portée sociale incontestable, de la couverture des dépenses imposées aux invalides par les soins médicaux et pharmaceutiques et l'hospitalisation n'est pas résolu.

L'*assurance-chômage* est réglée par une loi moderne, sur laquelle je ne m'étendrai pas, parce que j'espère que nous n'aurons plus besoin de l'appliquer, du moins dans une large mesure.

Depuis la dernière guerre, le versement d'*allocations pour enfants* s'est considérablement développé. Treize cantons ont légiféré en la matière. Nombre de conventions collectives prescrivent le payement de ces allocations. Du point de vue juridique cependant, nous sommes en présence d'une véritable mosaïque. Cet état de choses amène de l'eau ou moulin de ceux qui préconisent une législation fédérale. Aux termes de l'article constitutionnel sur la protection de la famille, la Confédération est habilitée à légiférer sur les allocations pour enfants. Une commission d'experts instituée par le Départe-

ment fédéral de l'intérieur étudie le problème. Sa tâche n'est pas facile. On a lieu d'admettre que la commission ne proposera pas une réglementation fédérale, mais qu'elle laissera aux cantons et aux associations professionnelles la possibilité d'agir. Tout au plus, la Confédération versera-t-elle des subventions aux caisses pour allocations familiales dont les charges sont particulièrement lourdes.

Ce tableau sommaire de notre régime de sécurité sociale montre que nous n'avons pas à rougir de nos institutions, encore qu'elles révèlent de très sensibles lacunes. Notre conception actuelle de l'Etat social justifie cependant cette critique. L'évolution économique a tout naturellement pour effet de modifier les exigences que l'individu pose à la collectivité. Le régime de la sécurité sociale est en constant devenir, au même titre que la société. C'est dire que, lorsque l'assurance-maladie et le régime des allocations aux militaires auront été revisés, que l'assurance-invalidité et l'assurance-maternité auront été réalisées, nous ne serons pas au bout de notre tâche.

Mais il n'en reste pas moins que le développement de la politique sociale a des limites. Où sont-elles? De manière générale, on admet qu'elles sont tracées par les possibilités financières de l'économie nationale. On ne peut pas redistribuer plus que l'on n'encaisse, sous peine d'aller au-devant de difficultés financières et économiques. Le problème est complexe parce que l'économie doit faire face non seulement aux charges de la politique sociale, mais aussi à nombre d'autres tâches. Nous songeons à l'instruction publique, à la formation professionnelle (à celle du personnel scientifique et technique notamment), à la défense nationale, au développement de l'équipement industriel, du réseau routier, des moyens de transports, à la production d'énergie, etc. Il faut donc procéder à une judicieuse répartition des dépenses, sans en négliger aucune. La part du revenu national qui doit être réservée à la sécurité nationale est aussi affaire d'appréciation, de comportement social, de conscience sociale. De même, le montant des charges sociales que l'économie peut supporter est aussi, dans une large mesure, affaire d'appréciation. Le critère d'urgence doit intervenir. Mais pour déterminer le degré d'urgence de dépenses sociales au regard d'autres investissements importants, il faut préciser jusqu'à quel point l'assurance sociale doit couvrir les risques de l'existence et dans quelle mesure on peut laisser ce soin aux individus. Les théoriciens « néo-libéraux » affirment que l'Etat social moderne gaspille les deniers publics, qu'il entretient une bureaucratie parasitaire et pléthorique, promouvoit le nivellement des revenus, tue l'initiative privée et le sens des responsabilités, ravale des citoyens au rang de simples « assistés ». Ces critiques massives sont le fait d'homme qui, eux, ne courent aucun risque parce qu'ils vivent du « côté du soleil ». Leur

position sociale a pour effet de dévaloriser singulièrement leur argumentation.

Mais ceux qui souhaitent une extension de la sécurité sociale doivent cependant admettre que l'individu doit continuer à assumer certaines responsabilités. Un relâchement excessif du sens des responsablités individuelles est préjudiciable à la famille et à la société. L'individu doit se garder de céder à la tentation de laisser tous les risques à la collectivité. Mais il n'en demeure pas moins que, même en temps de prospérité, de larges couches de la population n'ont pas la possibilité de constituer des réserves assez substantielles — soit sous la forme d'épargne, soit sous celle de polices d'assurance — pour disposer d'un revenu suffisant en cas de maladie de longue durée, d'invalidité ou de vieillesse. Les assurances sociales doivent donc assurer à cette catégorie de la population les prestations dont elle a besoin pour vivre. Mais lorsque sonne l'âge de la retraite et que l'activité économique prend fin, une chute du revenu au niveau du minimum d'existence est extrêmement pénible. Chacun a le désir de conserver son « standard » antérieur. Les assurances sociales ne sont toutefois pas en mesure de le garantir. Ce n'est d'ailleurs pas son rôle, qui se limite à préserver l'individu et la famille de la misère. C'est donc à l'individu qu'il appartient de faire l'effort nécessaire pour compléter les prestations de l'assurance sociale de manière à conserver le revenu acquis. (Du moins aussi largement que possible, parce que les besoins diminuent aussi avec l'âge ou l'entrée des enfants dans l'activité économique. *Réd.*) L'assurance sociale doit donc être complétée par l'assurance individuelle ou par les caisses de pensions ou institutions de prévoyance des entreprises. Même si notre régime de la sécurité sociale est encore étendu et amélioré, cette nécessité subsistera, d'autant plus que tout système de sécurité sociale, même le meilleur, révélera toujours des lacunes. On n'a donc pas lieu de redouter que l'extension des assurances sociales paralyse la volonté d'épargne. La prévoyance individuelle n'est pas devenue superflue. Elle continue à revêtir la plus grande importance.

Nous avons relevé au début que les assurances sociales doivent avoir pour corollaire une *législation du travail* bien aménagée. Dans notre pays, cette législation date, pour l'essentiel, de la période qui précède la première guerre mondiale. Le droit qui régit le contrat de travail dans le Code des obligations est entré en vigueur en 1911. Depuis lors, il a été complété par diverses lois spéciales. La nouvelle loi sur le travail dans les fabriques a été promulguée en 1914; la revision de 1919 a ramené la durée du travail à 48 heures. Depuis une cinquantaine d'années environ, on s'efforce de mettre sur pied une loi sur le travail dans le commerce et les arts et métiers. Un projet de loi fédérale sur le travail dans l'industrie, l'artisanat, le commerce, les transports et les branches économiques similaires

élaboré en 1950 par l'Ofiamt tentait de codifier la protection des travailleurs dans ce secteur et de reviser, parallèlement, diverses dispositions du Code fédéral des obligations. La réalisation de ce projet aurait permis d'adapter enfin la loi fédérale sur le travail dans les fabriques aux exigences nouvelles et d'assurer toute la protection nécessaire aux travailleurs du commerce et de l'artisanat. Malheureusement, cette intéressante initiative s'est heurtée à une vive opposition. Son avenir est incertain. Dernièrement, la revision du Code des obligations a été abordée séparément par une commission présidée par M. le conseiller fédéral Feldmann. Il faut espérer que ces travaux aboutiront prochainement à des résultats positifs.

L'extension de la législation du travail appelle la solution de toutes sortes de problèmes difficiles; nous pensons en particulier à une protection contre les licenciements analogue à celle qui est en vigueur dans les pays qui nous entourent, à la durée du payement du salaire en cas de maladie, à la protection des jeunes gens, à la réglementation des vacances, etc. Il n'est pas facile de concilier les divergences de vues entre travailleurs et employeurs. Celles qui portent sur les questions de principe (dans quelle mesure l'Etat doit-il intervenir? quelles sont les attributions qu'il convient de laisser aux conventions collectives?) semblent même l'emporter sur les divergences d'ordre matériel. Dans le domaine des assurances sociales, le problème réside dans la limitation des tâches de l'Etat face à celles qui incombent aux individus et aux employeurs; dans le secteur du droit du travail, la délimitation entre les attributions de l'Etat et celles des conventions collectives joue un rôle important. Il va sans dire que les attributions qui ne sont pas confiées à l'Etat ne peuvent pas être laissées aux individus; elles doivent être confiées aux associations professionnelles et faire l'objet d'accords collectifs ressortissant au droit privé. Mais la réduction de la durée du travail doit-elle être réalisée dans le cadre des conventions collectives? La réglementation des vacances, des jours fériés payés, etc., est-elle l'affaire de la loi ou relève-t-elle des contrats collectifs? Sur ces diverses questions, l'opinion a des vues divergentes, ce qui a pour effet d'entraver fortement le développement du droit du travail.

Nous ne sommes cependant pas placés face à l'alternative: loi ou contrat. Ces deux sortes de réglementations sont l'une et l'autre indispensables; elles sont complémentaires. Etant donné le degré de développement atteint par les associations professionnelles, il est aussi opportun que rationnel de leur laisser la possibilité d'édicter des dispositions en matière de conditions de travail et de leur en abandonner la responsabilité. Pour des raisons d'ordre politique au premier chef, l'Etat doit s'abstenir de régler de manière complète les relations entre travailleurs et employeurs. Seuls les régimes tota-

litaires s'arrogent ce pouvoir. Le régime démocratique implique un certain partage des attributions entre l'Etat et les associations professionnelles. Mais une fois admis que la loi et la convention collective sont toutes deux indispensables, il reste à faire le partage entre leurs fonctions. Pour préciser les critères de ce partage, il faut se faire une idée claire des avantages et des inconvénients de chacune de ces deux formes de réglementation.

La durée de validité de la loi n'est pas limitée comme celle de la convention collective — qui peut être de surcroît dénoncée avant terme — et son champ d'application est plus large. Mais, en revanche, la convention collective est plus souple et mieux adaptée que la loi aux particularités de l'entreprise et de la profession. Tandis que le texte législatif est applicable à tous les employeurs et travailleurs, seuls sont assujettis à l'accord collectif les employeurs et les travailleurs organisés au sein des associations contractantes. Les dissidents échappent à la réglementation contractuelle. (A moins que la convention ne soit déclarée d'applicabilité générale obligatoire. *Réd.*) Tandis que l'application des dispositions impératives de droit public (par exemple de celles dont l'exécution est contrôlée par les inspecteurs de fabrique) est garantie, celle des lois impliquant des dispositions impératives de droit privé (délai de résiliation des rapports de service, etc.) l'est dans une moindre mesure parce que cette application est largement laissée aux intéressés. La convention collective occupe une position intermédiaire. Certes, ses clauses normatives ont le caractère de dispositions impératives de droit privé, mais les associations contractantes veillent à ce qu'elles soient respectées. La loi de 1956 sur la convention collective a donné une base légale aux moyens propres à assurer le respect de ces dispositions. Comme nous l'avons dit, la loi ne peut pas tenir compte aussi bien que le contrat collectif des particularités des diverses professions. C'est la raison pour laquelle la fixation des salaires doit être laissée aux conventions collectives — qui constituent, de plus, un moyen important d'assurer la paix du travail.

Ces remarques sommaires sont de nature à faciliter la répartition des tâches entre ces deux instruments de droit. Lorsque l'intérêt public requiert une réglementation, celle-ci doit être laissée à des dispositions impératives de droit public. C'est en particulier le cas en ce qui concerne la prévention des accidents, l'hygiène du travail, la protection des jeunes gens et des femmes, etc. Les dispositions impératives de droit privé, en revanche, s'imposent lorsque l'intérêt général exige une réglementation imposée par l'Etat, mais sans que cette dernière appelle toutefois une exécution d'office. C'est notamment le cas en ce qui concerne les délais de résiliation. Les convention collectives ont avant tout pour rôle de régler les questions dans lesquelles le législateur n'intervient pas. De surcroît, elles contribuent à porter les conditions de travail au-dessus des

normes minimums fixées par la loi. Cette dernière se bornant à régler les questions générales, les accords collectifs résolvent les points de détail. La réglementation des salaires et des diverses prestations d'ordre financier relève tout particulièrement des conventions collectives.

Lorsqu'on donne la préférence soit à la loi, soit au contrat, il convient de ne pas perdre de vue l'autre forme de réglementation. Le législateur et les associations professionnelles doivent faire en sorte que ces deux instruments non seulement ne s'opposent pas, mais se complètent.

En terminant, nous pouvons dire que la Confédération moderne est devenue un Etat social. Le développement constant de nos institutions sociales nous a permis de faire l'économie de graves conflits politiques et sociaux. Cependant, nombre de problèmes ne sont pas encore résolus. Tout citoyen conscient de ses devoirs doit contribuer à promouvoir leur solution et à améliorer la condition difficile encore de certains milieux. Mais il faut, parallèlement, s'employer à sauvegarder les libertés personnelles et civiques. Dans la société industrielle d'aujourd'hui, la sécurité sociale est le complément indispensable des libertés politiques et des institutions démocratiques, un élément de la capacité de résistance du monde libre. Aujourd'hui comme hier, notre effort doit tendre à concilier les exigences de la sécurité sociale et celles de la liberté et de les fondre en une heureuse synthèse.

Le problème de la réduction de la durée du travail

Par *Jean Möri*

Les rapports du travail se sont complètement transformés au cours des trente dernières années. La convention collective a conquis largement droit de cité. Dans toutes les professions, elle innove désormais. Grâce à la force syndicale, les vacances ont été généralisées. Le payement des jours fériés légaux a trouvé sa consécration. La F. O. B. B. a même obtenu une certaine compensation pour les heures perdues en cas d'intempéries, ce qui paraissait encore inconcevable il y a dix ans. La rémunération durant les absences de courte durée, dues à des événements de famille ou à l'accomplissement des devoirs civiques, a également fait son chemin. Sous des formes diverses, la participation patronale à l'assurance-maladie professionnelle est devenue réalité. Les allocations familiales, basées sur la compensation, ont enrichi les conventions collectives.

Petit à petit, on s'achemine vers la communauté professionnelle, dont les esprits pusillanimes du monde patronal ne veulent pas