Fédéralisme et législations sociales

Autor(en): **Kuntschen, Charles**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Revue économique franco-suisse**

Band (Jahr): **42 (1962)**

Heft 3: **Législations sociales et intégration européenne**

PDF erstellt am: **31.05.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-887564

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.
Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.
Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Ein Dienst der *ETH-Bibliothek*
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, www.library.ethz.ch

http://www.e-periodica.ch

FÉDÉRALISME ET LÉGISLATIONS SOCIALES

par Charles Kuntschen

Ancien secrétaire de l'Union centrale des Associations patronales suisses

Malgré les progrès constants de la centralisation, la Suisse est restée une Confédération d'États — Confédération de 22 cantons — et le principe du fédéralisme constitue toujours une des bases fondamentales de notre organisation politique.

Qu'en est-il à cet égard dans le domaine des assurances sociales ?

Dans quelle mesure avons-nous sacrifié à la centralisation ou avons-nous au contraire, respectant le fédéralisme, maintenu un régime où les compétences et l'action des cantons ont été sauvegardées ou sont tout au moins restées prépondérantes ?

La réponse à cette question doit faire des distinctions. Nous nous trouvons en fait, suivant les secteurs de la sécurité sociale, en présence de solutions bien différentes. Si c'est parfois la réglementation centrale qui s'applique sur toute la ligne et qui prévoit exclusivement un organe d'exécution fédéral, nous avons dans les autres cas une réglementation fédérale, mais une réglementation fédérale fragmentaire qui est complétée par des réglementations cantonales obéissant à un fédéralisme plus ou moins marqué et laissant aux cantons des droits et des tâches plus ou moins importantes suivant les secteurs.

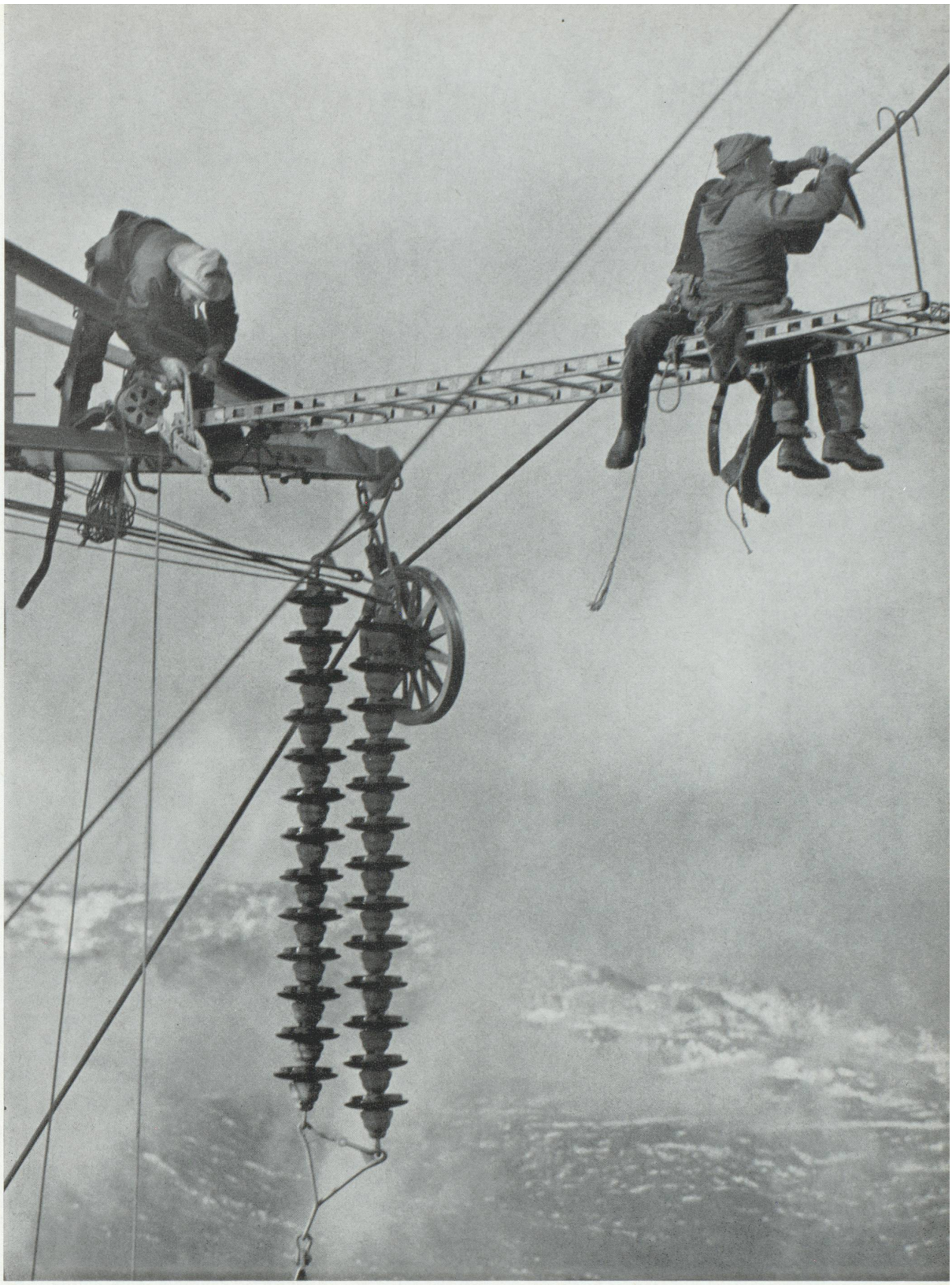
Notre régime de sécurité sociale ne présente donc pas le caractère d'uniformité qu'il a dans les pays unitaires où une seule et même réglementation, compacte et aussi complète que possible, s'applique à l'ensemble des assurés sur tout le territoire national. Nous avons au contraire un système diversifié, bigarré et qui, selon les secteurs, varie plus ou moins considérablement.

Un autre élément qu'il faut relever encore, c'est que la Suisse appartient à la catégorie des pays qui, dans le système de rémunération qu'ils ont adopté, mettent avant tout l'accent sur le salaire et ne donnent aux prestations sociales qu'un caractère accessoire en sorte que leur montant n'atteint pas, dans l'ensemble de la charge salariale, la même proportion que dans certains États où elle représente parfois un pourcentage du salaire qui apparaît exhorbitant aux partisans du système appliqué chez nous. Ce système présente d'ailleurs l'avantage de laisser au travailleur plus de liberté dans l'utilisation de sa rémunération et de stimuler son sens des responsabilités puisqu'il peut disposer comme il l'entend d'un salaire plus élevé mais dont une part doit être consacrée autant que possible à la prévoyance.

Enfin, notre système d'assurances sociales a cherché à sauvegarder le plus possible le caractère individuel de l'assurance et l'administration des secteurs de la sécurité sociale a, à part un seul cas, été confiée à des institutions décentralisées, souvent semi-publiques ou même privées.

Cela dit, examinons quelle est, dans les divers secteurs de la sécurité sociale, la répartition des réglementations entre l'État central, c'est-à-dire la Confédération, et les États fédérés, c'est-à-dire les cantons.

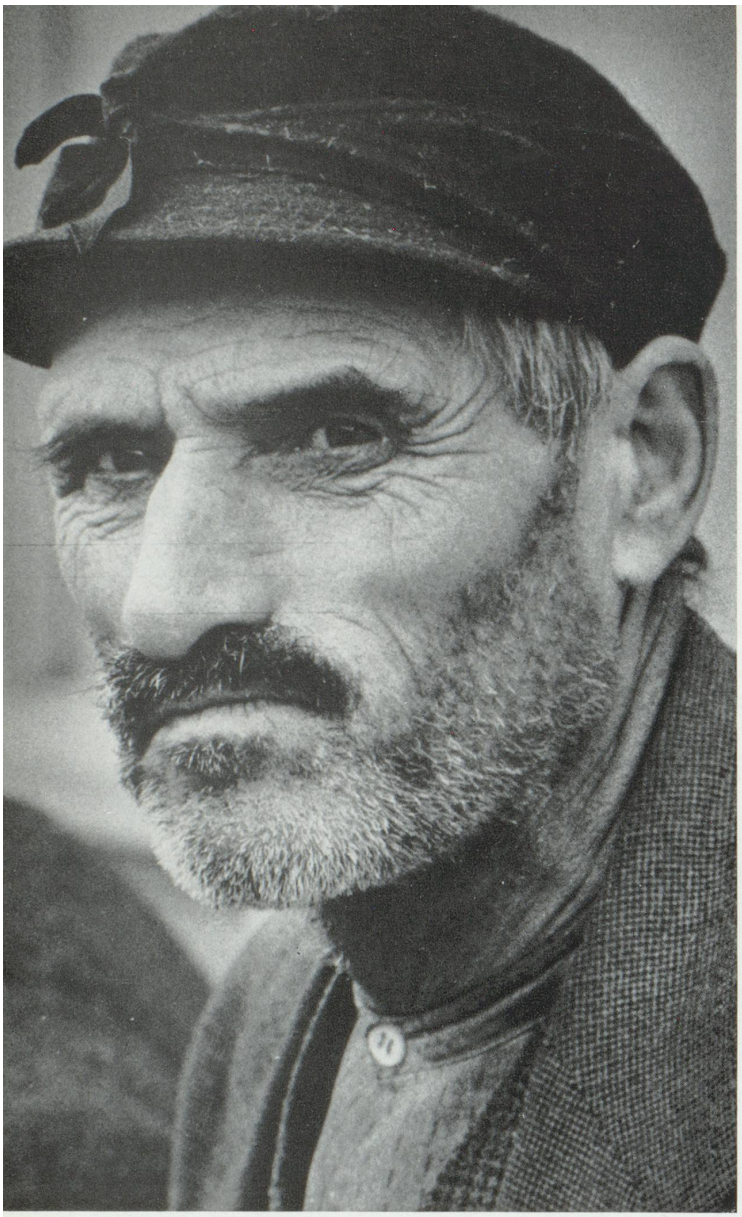
Travail acrobatique en plein ciel.



Les accidents du travail

L'assurance des accidents du travail est le secteur où la centralisation est la plus complète. Une loi fédérale du 13 juin 1911 sur l'assurance en cas de maladie et d'accidents — loi entrée en vigueur le 1er janvier 1918 — assujettit à l'assurance obligatoire le personnel de toutes les entreprises que la loi considère comme présentant des risques d'accidents justifiant cet assujettissement.

L'assurance couvre à la fois les accidents du travail dits « accidents professionnels » ainsi que les accidents survenant en dehors du travail dits « accidents non professionnels », avec cette différence que les primes destinées à couvrir les accidents professionnels sont à la charge des entreprises tandis que les autres primes



Tous les soucis de la vieillesse dans ce regard (Jean Mohr).

sont à la charge des assurés avec l'obligation pour l'employeur d'en faire l'avance.

La gestion de l'assurance est confiée à une institution centrale unique, la Caisse nationale d'assurance en cas d'accidents, à Lucerne, institution de droit public, mais distincte de l'État lui-même. De plus, la Caisse est dotée d'un conseil d'administration où les assurés et les entreprises assujetties à la loi sont dûment représentés. La loi devait en principe régler la question d'une façon exhaustive, sans laisser aux cantons aucune compétence dans ce domaine en vertu du principe de la primauté du droit fédéral. Toutefois, malgré cela, le canton de Genève a édicté une loi à ce sujet, à savoir la loi du 18 décembre 1959 sur l'assurance accidents obligatoire de certains salariés qui étend le champ d'application de l'assurance obligatoire à certaines entreprises qui ne sont pas assujetties à la loi fédérale. Cette assurance doit être conclue avec des organismes d'assurance soumis à la surveillance fédérale et agréés par l'autorité cantonale.

L'assurance vieillesse et survivants

L'assurance vieillesse et survivants a été introduite sur le plan fédéral par la loi du 20 décembre 1946 entrée en vigueur le 1er janvier 1948. Il s'agit d'une assurance générale applicable à toute la population du pays; c'est également une assurance de base, c'est-à-dire versant des rentes n'assurant pas nécessairement un minimum vital et destinées à être au besoin complétées par des mesures de prévoyance prises en dehors du cadre de la loi fédérale. Il s'ensuit que, dans ce domaine, les cantons conservent toute leur liberté d'action et plusieurs d'entre eux — qui avaient d'ailleurs déjà souvent pris depuis longtemps des initiatives dans ce domaine — complètent les rentes fédérales par une aide à la vieillesse. En fait, 17 cantons et demi-cantons ont introduit cette aide et il n'est pas exclu qu'à l'avenir l'intervention des cantons dans ce domaine ne s'accentue encore.

Signalons aussi que l'introduction de l'assurance vieillesse et survivants fédérale a eu ses répercussions dans un autre domaine de l'activité des cantons en ce sens qu'elle est venue décharger les institutions d'assistance publique relevant des cantons et des communes qui ont ainsi vu leurs tâches et leurs charges se réduire dans une mesure importante.

En ce qui concerne les charges de l'assurance vieillesse et survivants, il est prévu, en plus des cotisations des assurés, des contributions de la Confédération et des cantons.

Quant à l'administration de l'assurance vieillesse et survivants, elle est entièrement décentralisée. Elle n'est pas confiée à une institution fédérale, mais à de nombreuses caisses de compensation qui peuvent être, soit des caisses professionnelles réalisant une sorte de fédéralisme économique, soit des caisses publiques-créées par les cantons et les communes dans le cadre d'un fédéralisme politique bien compris.

Le caractère décentralisé de notre assurance vieillesse et survivants ressort également du fait qu'à côté de l'assurance officielle nous avons toute une série d'institutions privées de prévoyance vieillesse et survivants (caisses de pensions, assurances collectives auprès des compagnies, etc.) réparties dans les diverses professions et sur l'ensemble du territoire. Pour en démontrer l'importance, il suffit de rappeler que la valeur des fonds et des réserves de ces institutions dépasse celle des fonds de l'assurance vieillesse officielle qui est de plus de 6 milliards de francs.

L'assurance invalidité

La loi fédérale du 19 juin 1959 introduisant l'assurance invalidité est entrée en vigueur le 1er janvier 1960. Cette assurance repose sur des bases analogues à celles de l'assurance vieillesse et survivants. C'est aussi une assurance générale s'appliquant à l'ensemble de la population du pays. Si le système d'assurance invalidité est unifié sur le plan fédéral, l'application de la loi est, comme dans l'assurance vieillesse et survivants, décentralisée et confiée aux mêmes caisses de compensation.

Une concession a encore été faite au fédéralisme en ce sens qu'il a été créé des commissions cantonales de l'assurance invalidité qui sont compétentes pour prendre des décisions concernant la réadaptation l'évaluation de l'invalidité, etc.

La salle d'attente, refuge des sans-travail (Jean Mohr).

La protection des militaires

Avec son système de milices, la Suisse a, pendant la guerre, introduit dans son régime de sécurité sociale une institution spéciale destinée à assurer le versement d'un salaire aux militaires mobilisés. Cette institution a été maintenue après la guerre et la réglementation fédérale a institué un régime uniforme mais dont l'application est également confiée aux caisses de compensation gérant l'assurance vieillesse et survivants. D'ailleurs, ce sont précisément les caisses de compensation destinées aux paiements des allocations aux militaires et créées pendant la guerre qui ont été les premières institutions de ce genre et qui sont devenues par la suite les caisses de compensation de l'assurance vieillesse et survivants.

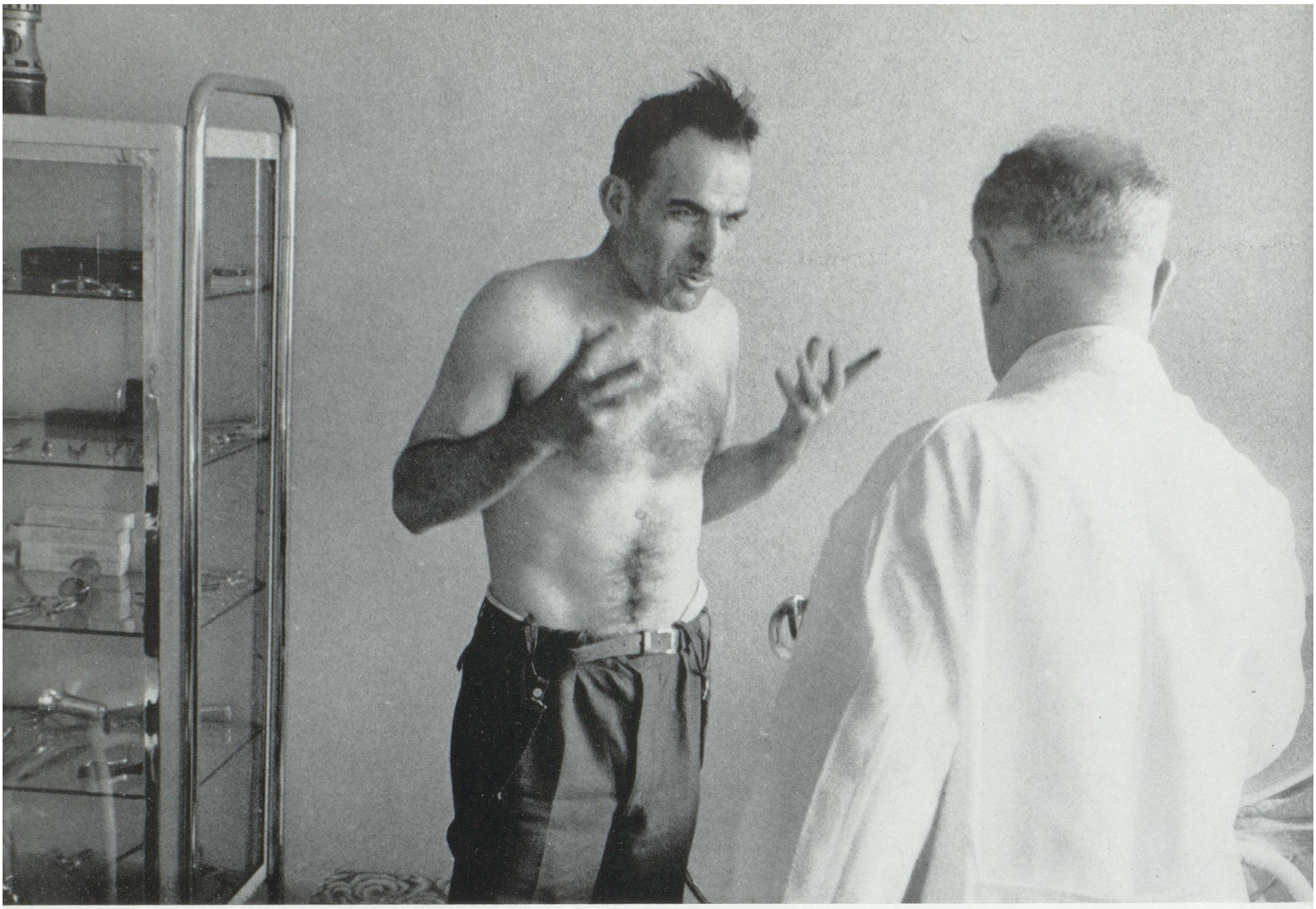
L'assurance chômage

Introduite déjà sur le plan fédéral par une loi fédérale de 1924, l'assurance chômage est réglée actuellement par la loi du 22 juin 1951/20 mars 1959.

Cette loi tient largement compte du caractère fédéraliste de notre organisation politique. Elle se borne à prévoir que la Confédération versera des subventions aux caisses de chômage remplissant les conditions voulues et elle réserve expressément aux cantons le droit de déclarer l'assurance-chômage obligatoire. Il s'ensuit qu'en fait la situation dans ce domaine varie considérablement suivant les cantons qui, selon leurs besoins et leur développement industriel, ont plus ou moins étendu l'obligation d'assurance.

La gestion de l'assurance chômage est, elle aussi, décentralisée. Il n'y a pas de caisse de chômage fédérale et la gestion de cette assurance est confiée soit aux caisses publiques des cantons et des communes (99 caisses avec 231 870 assurés), soit aux caisses syndicales créées par les organisations de travailleurs (36 caisses avec 257 288 assurés), soit aux caisses paritaires (89 caisses avec 125 928 assurés). Le travailleur qui a l'obligation de s'assurer a le libre choix de la caisse à laquelle il entend s'affilier.

A côté des primes qu'elles encaissent, les caisses bénéficient de subventions non seulement fédérales, mais aussi cantonales et il a été créé un fonds central de compensation pour l'ensemble des caisses.



La visite médicale (Jean Mohr).

L'assurance maladie

Comme dans l'assurance chômage, nous n'avons pas, sur le plan fédéral, d'assurance maladie obligatoire et la loi — à savoir la loi du 13 janvier 1911 sur l'assurance en cas de maladie — réserve aux cantons le droit de déclarer cette assurance obligatoire. Dans ce secteur également, nous avons donc des situations différentes suivant les cantons où le cercle des assurés obligatoires ne comprend pas nécessairement les mêmes milieux.

La gestion de l'assurance — qui peut être l'assurance des frais médicaux et pharmaceutiques et l'assurance des indemnités pour perte de salaire — est confiée à des caisses décentralisées créées en général sur l'initiative privée et qui peuvent exercer leur activité sur un territoire très étendu ou être simplement des caisses d'entreprises groupant le personnel d'une maison déterminée. Chaque assuré choisit librement sa caisse qui doit entre autres assurer le libre passage. Les caisses reconnues bénéficient de larges subsides de la Confédération.

Conformément au principe du fédéralisme, nous avons donc ici encore une répartition des compétences et des tâches entre la Confédération et les cantons. Les cantons ont le droit de déclarer l'assurance obligatoire, tandis que de son côté la Confédération vient en aide aux assurés en versant des subventions aux caisses reconnues.

Les allocations familiales

En matière d'allocations familiales la Confédération n'a légiféré jusqu'ici que dans le secteur agricole où la loi fédérale du 20 juin 1952/16 mars 1962 assure des allocations familiales aux travailleurs agricoles et aux paysans de la montagne. Le versement de ces allocations se fait par l'intermédiaire des caisses cantonales d'assurance vieillesse et survivants.

En revanche, si la Constitution fédérale donne déjà à la Confédération la compétence de légiférer en matière d'allocations familiales en dehors du secteur agricole, la réglementation fédérale n'est pas intervenue jusqu'ici. Les projets élaborés à ce sujet n'ont en effet pas reçu un accueil suffisamment positif. Il s'ensuit que la question relève donc toujours exclusivement des cantons. En fait, le réseau des législations cantonales sur les allocations familiales s'étend sur presque tout le territoire du pays puisque seuls quatre cantons et demi-cantons — tout en ayant d'ailleurs presque tous déjà procédé aux travaux préparatoires en vue d'une réglementation — n'ont pas encore mis en vigueur de législation à ce sujet.

Naturellement ces législations cantonales prévoient souvent une réglementation différente aussi bien en ce qui concerne le montant des allocations que les conditions de leur versement. Ces différences ne vont pas sans présenter certains inconvénients dans les branches

Le passage de l'assistante sociale (Jean Mohr).

où les conditions de travail sont réglées sur le plan suisse, par exemple par conventions ou ententes collectives, et où des caisses de compensation professionnelles s'étendant sur plus d'un canton ont été mises sur pied et doivent ainsi appliquer des systèmes et des tarifs distincts. Cependant, malgré cela, les projets de réglementation fédérale ont rencontré beaucoup d'opposition en raison particulièrement des problèmes difficiles que l'initiative soulève dans le domaine de la compensation des charges sur le plan suisse. Il s'agit là de problèmes financiers et politiques dans lesquels il n'est pas aisé de réaliser une unité de vues.

En dehors du secteur agricole, la législation sur les allocations familiales relève donc pour l'instant exclusivement des cantons et demeure un domaine réservé au fédéralisme.

*
* *

Voilà, en bref, quelle est, en matière de la sécurité sociale, la répartition des compétences et des tâches entre la Confédération et les cantons. Dans un seul secteur, à savoir celui des accidents du travail, nous avons une réglementation fédérale unifiant entièrement le système et confiant son application exclusivement à une institution centrale. Au contraire, dans tous les autres secteurs, nous avons une répartition des compétences et des tâches réservant, selon les domaines, une part plus ou moins grande au fédéralisme.

En ce qui concerne les conditions de travail en général, la loi fédérale sur les fabriques, entrée en vigueur depuis 1877 et révisée depuis lors, est venue apporter une certaine unification — par exemple en ce qui concerne l'importante question de la durée du travail — pour les établissements industriels. Elle a ainsi contribué à égaliser les conditions de concurrence entre les entreprises situées dans les divers cantons. Cette loi — qui a fait ses preuves — doit d'ailleurs être remplacée prochainement par une loi générale sur le travail qui ne s'appliquera plus seulement aux fabriques proprement dites mais à toutes les entreprises.

Cette unification des conditions générales de travail apparaît suffisante et le besoin ne se fait pas sentir d'uniformiser également les charges et les prestations de la sécurité sociale. Le libre jeu de la concurrence entre les entreprises situées dans les différents cantons ne se trouve certainement pas faussé, même si les charges sociales ne sont pas synchronisées ni harmonisées. La diversité que nous constatons dans le domaine des assurances sociales correspond à nos besoins ainsi qu'à notre mentalité individualiste. Elle respecte en même temps le principe du fédéralisme qui doit rester à la base de nos institutions politiques.

Charles KUNTSCHEN