

Zeitschrift: Revue syndicale suisse : organe de l'Union syndicale suisse
Herausgeber: Union syndicale suisse
Band: 47 (1955)
Heft: 9

Artikel: La politique économique des syndicats
Autor: Weber, Max
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-384918>

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: 22.01.2026

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»

N° 9 - Septembre 1955

47^{me} année



La politique économique des syndicats

Par *Max Weber* ¹

Les commémorations se succèdent. La V. P. O. D. célèbre ses cinquante ans d'existence. L'Union syndicale aura soixante-quinze ans cet automne. Il y a une centaine d'années, on enregistrait les premières conventions collectives.

Pendant cette période, trois générations ont successivement contribué à faire du mouvement ouvrier ce qu'il est aujourd'hui. La première génération a été celle des pionniers. Je me bornerai à évoquer ici celui que vous connaissez le mieux : *Herman Greulich*, qui a en quelque sorte porté la V. P. O. D. sur les fonts baptismaux. La seconde génération est représentée ici par nombre de collègues aux cheveux blancs. *Robert Grimm* est parmi eux. C'est à cette génération que le mouvement ouvrier doit sa puissance actuelle ; c'est elle qui a orienté son action. Elle a aussi contribué de manière déterminante au développement de la politique sociale. La troisième génération, enfin, assume les responsabilités d'aujourd'hui ; elle s'efforce, en poursuivant la lutte pour la promotion des travailleurs, d'être digne de ceux qui l'ont précédée.

Vous avez déjà rendu hommage à l'œuvre immense des précurseurs et des pionniers. Ma tâche consiste à rappeler ici les positions adoptées par le syndicalisme suisse en face des problèmes économiques et à préciser l'influence qu'il a exercée sur la politique économique du pays. J'exposerai aussi les conceptions syndicales sur l'aménagement présent et futur de l'économie suisse. La partie historique sera brève. En effet, nous avons encore de grandes tâches à remplir et l'avenir importe plus pour nous que le passé.

J'interpréterai la notion de politique économique dans son acception la plus large. C'est dire que je tiendrai compte des relations de cause à effet entre cette politique et les problèmes sociaux et finan-

¹ Exposé présenté devant le congrès de la V. P. O. D., en mai 1955.

ciers. Cette conception correspond d'ailleurs aux données les plus récentes de la science économique: aucun des domaines soumis à l'influence de l'Etat ne peut être considéré isolément; ils doivent être coordonnés en vue des fins politiques que la collectivité poursuit.

Lorsque l'Union syndicale a été créée en 1880, elle comptait 12 sections qui groupaient 250 membres seulement. Au début de ce siècle, ses effectifs ne dépassaient pas 10 000 membres. Son influence ne pouvait donc être que très modeste. En 1877, lorsque s'ouvrit la campagne qui a précédé le vote sur la loi sur le travail dans les fabriques — la première loi sociale fédérale — et l'introduction de la journée de onze heures, les syndicats n'avaient pas encore d'organisation centrale. C'est donc l'ancienne Union ouvrière — dont Herman Greulich était l'âme — qui mena la lutte avec l'aide des organisations ouvrière, syndicales et politiques qui lui étaient affiliées. Il fallait avant tout convaincre les travailleurs, qui redoutaient que la réduction de la durée du travail n'entraînât une diminution de leurs gains. On sait que les cantons industriels de Zurich et de Saint-Gall ont alors fourni des majorités rejetantes.

La lutte contre le renchérissement

Au cours du XIX^e siècle, les syndicats ont surtout lutté contre le renchérissement, les tendances protectionnistes et le relèvement progressif des droits de douane. Le jeune mouvement syndical a eu le mérite de comprendre que la prospérité d'un Etat industriel comme la Suisse repose sur les échanges et que toute politique autarcique est incompatible avec l'intérêt général. Les syndicats ne sont cependant pas parvenus à empêcher l'entrée en vigueur des premiers tarifs douaniers, qui étaient modérés il est vrai. On sait que le peuple a repoussé l'initiative douanière de 1921. Elle était dirigée contre un arrêté fédéral urgent qui autorisait le Conseil fédéral à procéder à un relèvement général du tarif douanier. Si incroyable que cela puisse paraître, cet arrêté est encore en vigueur malgré l'article 89 *bis* de la Constitution adopté en 1949. Aux termes de cette disposition, les arrêtés fédéraux urgents ne sont applicables qu'un an s'ils n'obtiennent pas la sanction du peuple. Plus encore, au cours des trente-quatre dernières années, nombre d'augmentations des droits de douane ont été décrétées en se fondant sur cet arrêté, notoirement anticonstitutionnel. Nous signalons ces faits à ceux qui ont accusé les promoteurs de l'initiative pour la protection des locataires et des consommateurs de favoriser un retour au régime des pleins pouvoirs. Le programme minimum de l'Union syndicale (1924) et le programme de travail élaboré en 1933 s'opposent tous deux aux droits de douane et aux restrictions à l'importation de nature à provoquer une hausse du coût de la vie.

Les crises économiques et les syndicats

Au cours de la grande crise économique (1932-1936), les syndicats ont préconisé une nouvelle politique économique. La plupart d'entre vous se souviennent encore des consignes données par les chefs d'industrie et de l'orientation que le Conseil fédéral avait imprimée à la politique économique et sociale. La diminution des prix et des salaires, l'abaissement des niveaux de vie, tels devaient être les moyens qui devaient mettre la Suisse à même de résister à la concurrence des Etats qui avaient dévalué dans une proportion de 30 à 40% et davantage. On exigeait des pouvoirs publics des économies massives (réduction des traitements du personnel, des subventions et des prestations sociales) aux fins d'adapter les dépenses à l'abaissement des recettes consécutif à la crise. On estimait, en effet, que l'équilibre du budget devait automatiquement consolider le crédit de l'Etat et prévenir une dévaluation du franc suisse. Dès 1932, l'Union syndicale a opposé à cette politique de déflation un programme de lutte contre les crises; il reposait sur une conception diamétralement opposée; il préconisait, d'une part, des mesures propres à stabiliser le pouvoir d'achat et, de l'autre, la création de possibilités de travail. A cet effet, l'Etat ne devait pas craindre d'engager des dépenses supérieures aux recettes.

Le 2 juin, il y a eu vingt ans que le peuple suisse, à l'issue d'une vive campagne, a repoussé l'*initiative de crise*. Mais si elle a été rejetée, les *idées* qui l'inspiraient ont triomphé. Il suffit pour s'en convaincre de les comparer avec les conceptions fondamentales des théories de la conjoncture de Keynes ou de Hansen, ou encore avec les principes de la politique du New Deal inaugurée par Roosevelt avant la seconde guerre mondiale. Il faut bien constater que, malgré le rejet de l'initiative de crise (ou peut-être pour cette raison précisément), le Conseil fédéral a été contraint de dévaluer le franc. Trois ans plus tard — mais six ans trop tard — il a élaboré un programme de possibilités de travail. Enfin, les idées affirmées par l'Union syndicale ont fini par être défendues par la presse bourgeoise et développées par le Conseil fédéral dans divers messages. Cela démontre une fois de plus qu'en dépit des échecs momentanés les idées justes, si elles sont défendues avec énergie, finissent toujours par l'emporter.

Fidèle à ses conceptions, l'Union syndicale, deux ans avant la seconde guerre mondiale, a élaboré des propositions relatives à la défense économique du pays. Dès le début du conflit, elle s'est prononcée sur la politique économique et financière qui devait être suivie en cas de pénurie, mais cette fois aux fins de prévenir l'inflation. Les efforts déployés au lendemain de la guerre pour stabiliser le coût de la vie au moyen du contrôle des prix (mais dans les cas seulement où son intervention s'imposait), comme aussi l'adhé-

sion de l'Union syndicale à l'accord de stabilisation, sont dans la ligne d'une politique économique conforme, certes, aux intérêts des travailleurs, mais conforme aussi à l'intérêt général. On a peine à comprendre que cette politique économique raisonnable se soit si souvent heurtée à l'opposition acharnée du patronat et, dans maints cas, des autorités fédérales.

Le développement de la politique sociale

Dans ce domaine, de nombreux progrès ont été réalisés au cours des cinquante dernières années. Certes, ces conquêtes n'ont pas été faciles; elles sont l'aboutissement de nombreuses offensives. *En 1905, il n'existait pas encore d'assurances sociales en Suisse.* En 1900, le peuple, estimant qu'il allait trop loin, avait repoussé un premier projet de loi sur l'assurance-maladie et accidents. Il fallut attendre onze ans pour que le souverain acceptât un second projet — mais après seulement qu'on eut renoncé au principe de l'assurance-maladie obligatoire. Il semble que, dans notre pays, le temps de deux ou trois générations doive s'écouler entre le moment où une idée est lancée et celui où une innovation est réalisée.

Au cours de la grave crise économique qui s'est abattue sur le pays entre 1921 et 1923, la Suisse n'avait pas encore d'assurance-chômage. Les chômeurs ne touchaient des secours qu'en cas de besoin. Et quand, deux ans plus tard, l'expérience contraignit la Confédération à promulguer une loi de subventionnement, les syndicats, qui avaient depuis longtemps fait œuvre de pionniers en créant des caisses de chômage, furent pénalisés; la loi de 1924 leur octroyait des subventions inférieures de 25% à celles dont bénéficiaient les caisses publiques et les caisses paritaires constituées par les employeurs. Cette injustice n'a été corrigée qu'au cours de la dernière guerre.

Quant à l'*assurance-vieillesse et survivants*, elle a derrière elle un long calvaire. En 1883 déjà, un congrès ouvrier suisse avait préconisé une assurance-vieillesse et survivants fédérale. Depuis lors, d'innombrables congrès et manifestations, innombrables interventions de représentants ouvriers aux Chambres fédérales ont formulé la même revendication. Il n'a pas fallu moins de deux guerres mondiales pour faire triompher cette généreuse idée. Tout se passe comme si le philosophe de la Grèce antique qui disait que « la guerre engendre toutes choses » avait raison. Nombre de réalisations sociales sont issues des conflits armés. A la fin de la première conflagration mondiale, les tensions sociales engagèrent le Conseil fédéral à présenter un message prometteur sur l'assurance-vieillesse et invalidité. Mais au fur et à mesure que la situation redevenait normale, la conscience sociale s'affaiblissait. Il fallut attendre six ans avant que le gouvernement présentât un projet d'article constitu-

tionnel; il n'était plus que l'ombre de celui qui avait été envisagé à la fin de la guerre. Six ans s'écoulèrent encore avant que le projet de loi fut soumis au peuple. L'assurance-vieillesse fut alors assimilée à une émanation du « socialisme d'Etat » et vigoureusement combattue. La loi fut repoussée. Seize ans plus tard, les Chambres et le peuple acceptèrent un second projet, nettement meilleur. Les tensions sociales provoquées par la seconde guerre mondiale, le régime des allocations pour perte de salaire et de gain institué dès le début de la mobilisation, le renforcement des organisations syndicales et le coup de barre à gauche donné lors des élections parlementaires de 1943 avaient préparé le terrain. Il est superflu, je pense, de rappeler le rôle de premier plan joué par l'Union syndicale.

Les adversaires à l'œuvre

Malheureusement, l'esprit de solidarité et le sens des responsabilités sociales n'ont pas survécu longtemps à la seconde guerre mondiale. La vitesse acquise a tout juste permis de reviser la loi sur l'assurance-chômage, de promulguer la loi fédérale sur le service de l'emploi et d'assurer la continuité du régime des allocations pour perte de gain. Les adversaires du progrès social étaient de nouveau sur la brèche. Des officines anonymes aux ressources mystérieuses ont répandu la calomnie sur les syndicats et singulièrement sur les organisations du personnel des services publics. La politique sociale était entrée dans une ère de stagnation. Bien que les syndicats et le Parti socialiste aient prêté la main à des compromis, la solution des grands problèmes financiers de la Confédération a échoué. Il convient cependant de relever que l'indifférence d'une partie des masses ouvrières a permis ce coup de frein. Quelles sont les causes de cette apathie? L'amélioration des conditions d'existence, le développement des loisirs, des sports, du tourisme? Quoi qu'il en soit, une presse à laquelle les objectifs du mouvement ouvrier ont toujours échappé n'a pas manqué de conclure de ces manifestations d'indifférence que les travailleurs avaient obtenu tout ce qu'ils pouvaient désirer: plein emploi, loisirs, salaires satisfaisants, assurances sociales. A son avis, les syndicats avaient rempli leur mission.

Les syndicats sont-ils au bout de leur rouleau?

Les questions de ce genre provoquent la réflexion. Nous avons le devoir d'y répondre.

Pour Herman Greulich comme pour nous, la *promotion du travailleur* est l'objectif essentiel du mouvement ouvrier. Certes, la plupart des salariés d'aujourd'hui peuvent penser et agir comme des hommes. Ils ont cessé, comme il y a cent ans, d'être les esclaves de la machine. Mais ils n'ont pas encore conquis l'égalité des droits

sur les plans de l'économie et de la culture. Esquissons maintenant rapidement les tâches économiques et sociales qui attendent encore les syndicats.

L'Union syndicale n'a jamais limité son activité à l'amélioration des conditions de travail. Convaincue qu'un régime économique ne peut répartir que ce qu'il produit effectivement, elle s'est sans cesse préoccupée des moyens d'accroître la productivité. Depuis des années, le plein emploi a pour corollaire une augmentation constante du revenu national. Il s'agit donc, en premier lieu, de maintenir cet état de choses. La situation économique extraordinairement favorable dont nous bénéficions n'est ni un phénomène spontané ni le fruit naturel de l'économie dite de marché. C'est le résultat de la conjonction de diverses circonstances favorables. La Suisse a largement bénéficié de la forte demande provoquée par les déficits de consommation qui se sont accumulés pendant la guerre et de la politique de soutien des prix pratiquée par les Etats-Unis; elle a indirectement bénéficié de l'aide Marshall, de l'activité de l'Union européenne de paiements et de l'essor économique de l'Europe occidentale. Si une crise mondiale a pu être évitée jusqu'à aujourd'hui, nous le devons tout à la fois à l'effort de reconstruction et aux mesures de caractère dirigiste qui ont été prises à l'échelle mondiale. En 1954, nos échanges avec les pays qui ont réglementé le trafic des paiements représentaient 77% de nos importations et 73% de nos exportations. A fin mars 1955, les crédits ouverts par la Confédération à l'Union européenne des paiements totalisaient 626 millions de francs.

Le plein emploi doit être maintenu

Il suffit de suivre l'évolution économique pour se convaincre que la prospérité présente repose sur des fondements instables. Elle est à la merci d'événements politiques ou d'investissements irrationnels. Des progrès techniques ou une nouvelle révolution industrielle trop rapides peuvent également rompre l'équilibre. A n'en pas douter, ce sont les investissements — qui ont atteint une ampleur telle qu'ils ne pourront pas être maintenus longtemps au même niveau — qui font planer la menace la plus grave sur la conjoncture. A la longue, un déséquilibre est inévitable entre une capacité de production qui a été accrue de manière démesurée et la demande de biens de consommation. Ce déséquilibre risque de provoquer une crise. Certes, nous n'avons aucune influence sur le comportement économique des autres pays. C'est dire qu'en Suisse même nous devons faire un gros effort pour maintenir le plein emploi. L'intensification constante de la concurrence confère une importance grandissante aux frais de production. Ces derniers dépendent à leur tour du coût de la vie, qui détermine le montant des salaires.

Depuis des années, les syndicats combattent systématiquement le renchérissement. Ils remplissent donc une tâche de portée nationale, une tâche qui devrait être assumée au premier chef par les autorités fédérales. Quant on voit l'acharnement avec lequel les employeurs combattent, pour des raisons purement idéologiques, tous les efforts déployés pour stabiliser les prix, on ne peut se défaire du sentiment qu'ils sont aveugles aux réalités.

Le scrutin du 13 mars 1955 a démontré qu'une politique économique conforme aux intérêts des consommateurs et des travailleurs peut réunir une majorité. La lutte contre le renchérissement doit être poursuivie avec énergie. Elle ne porte pas seulement sur le contrôle des prix en phase de pénurie. La politique fiscale et douanière doit, elle aussi, être conçue de manière à contribuer à la stabilisation des prix.

La situation financière présente de la Confédération permet de réduire l'impôt sur le chiffre d'affaires, soit en abaissant le taux de manière générale, soit en exonérant de nouveaux groupes de marchandises, les articles d'habillement par exemple.

La réduction de diverses taxes douanières permettrait d'abaisser le coût de la vie. Je pense notamment aux droits sur les céréales, qui entraînent un renchérissement du prix du pain de 3 ct. par kilo. Un abaissement des droits sur les fourrages allégerait plus efficacement la situation de l'agriculture qu'une augmentation des prix agricoles, qui entrave l'écoulement et porte préjudice à l'économie nationale dans son ensemble.

Les énormes investissements d'aujourd'hui contraignent l'économie suisse à faire appel à des dizaines de milliers de travailleurs étrangers. Dans quelques années, nous saurons si l'industrie demeure en mesure d'utiliser entièrement les nouvelles installations. La prudence la plus élémentaire commande de freiner quelque peu les immobilisations de capitaux. Bien que l'on ait repoussé tout contrôle des investissements, il serait possible, par le biais de la politique fiscale, notamment en modifiant les prescriptions relatives à l'exonération fiscale des amortissements opérés sur les nouvelles installations, d'exercer une influence sur les investissements. Ces derniers sont effectués pour la plupart en recourant aux bénéfices non distribués, c'est-à-dire aux gains qui devraient revenir soit aux consommateurs, soit aux travailleurs. Il est évident que seule une nouvelle expansion de la consommation peut permettre d'utiliser entièrement les nouvelles capacités de production.

En outre, le maintien du plein emploi appelle diverses mesures qui relèvent de la politique monétaire et de la politique du crédit. Les syndicats doivent se préoccuper de ces problèmes. Contrairement à ce qui s'est passé avant la guerre, nous pouvons nous déclarer d'accord, de façon générale, avec la politique économique suivie par la Banque Nationale. Pour le moment toutefois, cette dernière

n'exerce que peu d'influence sur l'économie, pour la simple raison qu'elle ne fait guère appel au crédit.

Nous devons cependant nous persuader que ces mesures prophylactiques ne sauraient prévenir une crise en toutes circonstances. Il faut donc accorder la plus grande attention à ce que nous pourrions appeler la thérapeutique des crises, en particulier à la *création de possibilités de travail*. Depuis des dizaines d'années, les syndicats affirment qu'en phase de dépression l'Etat doit augmenter le volume de ses commandes ou mettre des travaux en chantier pour compenser les défaillances de l'économie privée. Cette revendication est plus facilement réalisable aujourd'hui qu'hier, les besoins des pouvoirs publics s'étant fortement accrus. Il suffit de songer à l'aménagement du réseau routier, à la défense nationale, à la construction d'écoles, d'hôpitaux, etc. Il est incontestable que l'Etat dispose aujourd'hui de réserves considérables de travail. Les autorités paraissent également résolues à créer d'amples possibilités de travail en cas de crise. Je dis bien « paraissent » parce que je n'en serai pas absolument convaincu tant que l'on ne sera pas au clair sur la politique financière que l'Etat entend suivre en période de dépression économique. Je reviendrai sur cette question.

Les fruits du travail doivent être équitablement répartis

Le plein emploi crée les conditions propres à un accroissement de la productivité et du revenu national. Il n'assure cependant pas automatiquement une répartition équitable des fruits du travail entre les diverses catégories de la population. Cette répartition, les syndicats doivent l'imposer de haute lutte. Diverses statistiques démontrent que nous sommes encore loin de compte. Certes, les salaires réels ont sensiblement augmenté par rapport à l'avant-guerre. Il est cependant incontestable qu'au cours des dernières années il ne se sont pas améliorés au même rythme que la productivité. Les estimations provisoires dont le revenu national de l'an dernier vient de faire l'objet reflètent une augmentation de 3% du revenu des salariés (dont le nombre s'est accru), alors que les revenus d'exploitation et le produit des intérêts ont progressé de 7%.

La presse patronale, tout en reconnaissant que le degré d'occupation est sans aucun doute satisfaisant, fait cependant observer que la prospérité actuelle repose sur l'ampleur de la production et du volume des ventes bien plus que sur les marges de bénéfice, qui ont tendance à baisser ensuite des pressions exercées sur les prix. En d'autres termes, les capacités de production étant pleinement utilisées, les gains demeurent considérables en dépit d'une légère diminution des marges. Les cours des actions suisses et étrangères autorisent cette conclusion. La statistique de la Banque Nationale indique que le cours moyen des actions cotées en bourse s'inscrivait

à 433% de la valeur nominale des titres à la fin du mois de mars dernier, au regard de 333% à la fin de 1953. Encore que certaines circonstances particulières aient contribué à cette hausse des cours, elle ne serait certainement pas intervenue si les bénéfices avaient accusé une tendance à la baisse.

Les dividendes augmentent de manière constante,

mais non pas précipitée; en effet, les sociétés et entreprises, plutôt que de distribuer les bénéfices, accumulent des réserves et pratiquent l'autofinancement.

Ce passage du rapport d'une grande banque donne une idée du jugement que les milieux financiers portent sur la situation présente de l'économie suisse: « Les réjouissantes informations qui se succèdent sur la marche des affaires et les notables améliorations des bilans enregistrées ici et là ont donné une très forte impulsion au marché des actions. Plusieurs entreprises sont en mesure d'augmenter les dividendes; d'autres se sont résolues à émettre des actions aux fins de consolider leur base financière. »

Il n'existe pas de statistique sur les bénéfices non distribués. On peut admettre qu'ils ont totalisé plus de 1 milliard l'an dernier. Cette somme représente 8% du revenu global du travail. Je ne prétends pas que ce milliard aurait dû être réparti entre les salariés; je n'ignore pas que les investissements contribuent à stabiliser ou à élever le niveau de l'emploi. Mais il n'en reste pas moins qu'un relèvement des salaires ou qu'un abaissement des prix aurait contribué à améliorer la situation des industries de biens de consommation (textiles, chaussures) qui ne bénéficient que très modérément de la prospérité.

On sait qu'en matière de salaires, les diverses organisations syndicales suivent des tactiques différentes. Les syndicats des travailleurs de l'industrie privée recourent à la convention collective, qui peut être adaptée dans un délai relativement court aux circonstances nouvelles; la souplesse de cet instrument est tout particulièrement appréciable en phase de renchérissement. Quant aux traitements et salaires du personnel des services publics, ils sont fixés par des lois ou des ordonnances, ce qui implique souvent de sérieuses complications, et même retarde l'adaptation des revenus à la hausse du coût de la vie. On peut donc se demander s'il ne conviendrait pas de recourir à la convention collective dans les services publics également, non pas pour régler toutes les conditions de travail, mais à tout le moins certaines d'entre elles. Alors que l'on met en branle toute la machine parlementaire pour modifier le plus infime détail concernant les conditions de travail du personnel fédéral, la Confédération passe des commandes portant sur des centaines de millions sans que personne ne se soucie des prix et de la teneur des

contrats. Cette simple constatation justifie un assouplissement des méthodes qui président à l'aménagement des conditions de travail du personnel des services publics.

Stagnation de la politique sociale

Si l'on excepte la réalisation de l'assurance-vieillesse et survivants, le régime des allocations pour perte de gain et la revision de la loi sur l'assurance-chômage, la politique sociale — sur le plan fédéral du moins — est entrée dans une *phase de stagnation*. Au cours du siècle dernier, la Suisse a joué un rôle de pionnier dans le domaine de la protection ouvrière. C'est le canton de Glaris qui, le premier de tous les Etats, a limité de manière générale la durée du travail. La loi fédérale sur les fabriques de 1877 a longtemps été un modèle du genre. Nous avons été dépassés depuis lors. Malgré les revisions dont elle a fait l'objet, la loi sur les fabriques ne répond plus aux exigences d'aujourd'hui. Avant toutes choses, il convient de promulguer une loi sur le travail dans le commerce et les arts et métiers. Si l'on fait exception de diverses lois cantonales, pour la plupart limitées aux femmes et dont les dispositions sont dépassées par les événements, les travailleurs de ces branches ne disposent encore d'aucune protection légale et nulle législation fédérale ne règle la durée du travail. Cet état de choses met la Suisse dans l'impossibilité de ratifier la plus importante des conventions internationales du travail: la convention de 1919 sur la semaine de quarante-huit heures. En 1908, le peuple a adopté un article constitutionnel sur les arts et métiers. Jusqu'à ce moment, on s'est borné à légiférer sur les matières qui intéressent tout particulièrement les employeurs: la formation professionnelle et la lutte contre la concurrence déloyale. Les dispositions relatives à la protection ouvrière sont restées à l'état de projet. Cette lacune doit être comblée. Une initiative populaire a remis en discussion la durée du travail dans les fabriques. Mais le problème ne saurait être limité à ce secteur. Une loi fédérale sur le travail impliquant tout à la fois une revision de la loi sur les fabriques et une extension de la protection ouvrière à tous les travailleurs est d'une urgente nécessité. Le sort de cette loi dépend largement de l'issue des élections fédérales de l'automne.

Les assurances sociales doivent être développées

La Suisse est également en retard dans le domaine des *assurances sociales*. Le principe selon lequel la société a l'obligation d'assurer l'existence de ceux qui, sans en être responsables, sont dans l'incapacité de gagner leur vie, est généralement admis — du moins en théorie. Il n'en reste pas moins que l'ancienne conception libérale qui affirme que chacun doit se tirer d'affaire lui-même freine

encore fortement le progrès social. L'assurance-accidents obligatoire a été introduite il y a une quarantaine d'années. Bien que sa conception soit satisfaisante dans l'ensemble, elle est encore limitée aux fabriques et aux entreprises qui présentent de sérieux dangers d'accident. En outre, les indemnités ne correspondent plus au coût de la vie, de sorte qu'une révision apparaît souhaitable.

J'ai déjà évoqué le calvaire de l'assurance-vieillesse et survivants. Elle constitue aujourd'hui le joyau de la politique sociale en Suisse et nous pouvons en être fiers à juste titre. A mon avis, elle est supérieure, par sa conception, aux assurances similaires en vigueur en Grande-Bretagne et aux Etats-Unis. Certes, nous n'ignorons pas que ses prestations ne sont pas assez substantielles pour garantir aux assurés des conditions d'existence suffisantes; leur amélioration dépend du financement de l'A. V. S.

L'*assurance-maladie* est sans doute la moins satisfaisante de nos assurances sociales. Certes, j'apprécie à sa juste valeur l'activité des organisations fondées sur le principe de la mutualité et je lui donne, chaque fois que c'est possible, le pas sur l'intervention de l'Etat. Mais en Suisse, ce dernier se borne encore à subventionner ces institutions et les subsides versés aux caisses de maladie sont absolument insuffisants. Cette assurance n'étant pas obligatoire, ce sont précisément les familles qui en ont le plus besoin qui subissent le plus douloureusement les conséquences de cet état de choses. Le Parti travailliste britannique a certainement accompli une grande chose en créant, au lendemain de la guerre, un Service de santé englobant l'ensemble de la population. On constate aujourd'hui que les conservateurs, qui avaient vigoureusement combattu cette « socialisation de l'homme », se sont bien gardés de porter atteinte à cette grande œuvre sociale. Malheureusement, une réalisation de cette envergure n'est guère concevable chez nous à plus ou moins brève échéance. En effet, la modeste révision de l'assurance-maladie et le projet d'*assurance-maternité* élaborés dernièrement à grand-peine par une commission d'experts se heurtent à la plus vive des oppositions. En se fondant sur des arguments d'ordre financier — alors que les comptes révèlent de considérables excédents — le Conseil fédéral a différé l'examen de ces projets. C'est proprement incroyable.

Une grave lacune: l'assurance-invalidité

Aujourd'hui encore, les personnes dont l'invalidité n'a pas été provoquée par un accident du travail ou par le service militaire ne bénéficient d'aucune aide de l'Etat. L'Allemagne a réalisé la première assurance-invalidité il y a quatre-vingts ans. Depuis lors, la plupart des pays industriels ont suivi cet exemple. Seule la Suisse est demeurée en arrière, bien que le principe de cette assurance

soit inscrit dans la Constitution depuis une trentaine d'années. L'initiative lancée récemment par le Parti socialiste suisse a conféré une actualité nouvelle à cette assurance sociale. L'Office fédéral des assurances sociales s'est mis à l'œuvre et il élabore un projet de loi. Enfin, grâce à l'activité des associations d'invalides, l'important problème de la réintégration des handicapés dans la vie économique est désormais à l'ordre du jour.

Comme on le voit, nous sommes encore très loin d'avoir atteint nos objectifs dans le domaine de la politique sociale. Certes, le problème se pose dans des termes quelque peu différents pour le personnel des services publics. La sécurité sociale de la plupart des agents est d'ores et déjà assurée, de sorte que, à première vue, on pourrait penser qu'ils n'ont aucune raison de s'intéresser au développement des assurances sociales. Mais la réalité est différente. Premièrement, le personnel organisé des services publics se sent solidaire des travailleurs de l'industrie privée. Il n'a cessé de le démontrer. Secondement, les institutions sociales des services publics ne sont pas à l'abri de toute critique. Je pense, en particulier, aux caisses de pensions et à leurs réserves mathématiques. On sait combien il a parfois été difficile, lors des votations relatives à l'assainissement ou à l'amélioration des prestations de ces institutions, de persuader les travailleurs de l'industrie privée que ces mesures nécessitaient un sacrifice des contribuables et que la solidarité commandait aux travailleurs qui ne sont pas au bénéfice d'une caisse de pensions de venir en aide au personnel de la Confédération, des cantons et des communes. Malheureusement, les arguments démagogiques des officines anonymes ne l'ont que trop souvent emporté. Lorsque les travailleurs de l'industrie privée seront, à leur tour, suffisamment assurés contre les conséquences économiques de l'invalidité et de la vieillesse, le personnel des services publics n'aura plus à redouter les agissements de ceux qui spéculent sur l'envie.

Les assurances sociales: facteur de stabilité économique

Troisièmement, les assurances sociales représentent un facteur de stabilité économique; c'est dire que leur développement est également dans l'intérêt de ceux qui n'en bénéficient pas directement. Naguère, les prestations accordées aux personnes incapables de travailler avaient exclusivement un caractère d'assistance. Il s'agissait essentiellement de déterminer si elles devaient être réservées à ceux qui en avaient besoin ou garanties à tous en vertu d'un droit fondé sur le versement de cotisations. L'assurance l'a progressivement emporté sur l'assistance. Depuis quelque temps, on est devenu plus attentif aux répercussions économiques de l'assurance. Lors de la dernière crise économique mondiale, on a constaté, aux Etats-Unis, que l'introduction de l'assurance-chômage et de l'assurance-vieil-

lesse dans le cadre du New Deal de Roosevelt a eu pour effet d'améliorer le pouvoir d'achat des catégories de la population les plus fortement frappées par la crise. Depuis lors, ce rôle accessoire de l'assurance sociale a gagné en importance.

Ces relations de cause à effet entre les assurances sociales et la conjoncture n'ont pas échappé à la science économique. On a certaines raisons d'admettre que ce sont les économistes du « Brain trust » qui conseillait Roosevelt qui lui ont suggéré de réaliser les assurances sociales dont nous venons de parler. Récemment, un économiste américain a formulé la notion de « facteurs de stabilisation » ; les assurances sociales, les salaires garantis par les conventions collectives, le soutien des prix agricoles et l'imposition progressive des revenus figurent parmi ces facteurs parce que tous ces divers éléments contribuent à répartir plus équitablement le revenu national, au profit de ceux qui ont de la peine à constituer des réserves en prévision d'une crise. Jusqu'à maintenant cependant, seule une partie relativement faible du revenu national est redistribuée de cette manière. Il n'en reste pas moins que ce système de redistribution a exercé jusqu'à aujourd'hui un effet stabilisateur. Lorsque les sommes versées par l'A. V. S. auront atteint le maximum, c'est-à-dire, au taux actuel des rentes, quelque 1200 millions de francs par an, la Suisse affectera une proportion de 6% du revenu national à la stabilisation des revenus, ou si l'on veut au maintien du plein emploi. *C'est dire que la politique sociale constitue une partie intégrante de la politique économique et que leurs éléments doivent être coordonnés.*

On peut en dire autant de

la politique financière.

J'ai fait allusion, au début, à la politique financière désastreuse pratiquée il y a vingt ans par le Conseil fédéral et par l'Assemblée fédérale. Dans ses messages de 1948 et de 1953 sur le nouveau régime financier de la Confédération, le Conseil fédéral a tiré la leçon des erreurs commises naguère. Il reconnaît aujourd'hui la nécessité d'une politique budgétaire cyclique et d'un équilibre financier réalisé non pas dans les limites d'une année, mais d'une période cyclique. On lit, dans le message de janvier 1948:

« Soucieux de donner aux finances fédérales l'élasticité nécessaire, eu égard à l'article 31 quinquies de la Constitution, nous vous proposons de constituer en temps de prospérité une réserve à laquelle on puisse faire appel pour créer des possibilités de travail et pour lutter contre la crise. »

Le message de janvier 1953 est tout aussi explicite: « La connaissance des rapports entre la situation économique et les finances publiques, qui s'est particulièrement approfondie à la suite des

expériences faites pendant la crise des années 1930 et suivantes, a trouvé son expression juridique en 1947 dans les nouveaux articles économiques de la Constitution... Dans le domaine de la politique financière, cela signifie que la Confédération doit établir un budget tenant compte de la situation économique, un budget qui lui permette, en période de dépression, de faire exécuter un plus grand nombre de travaux et, s'il en est besoin, de prendre en outre avec les cantons et l'économie privée, des mesures complémentaires pour procurer du travail. Il s'ensuit que, pendant les années de crise, les finances fédérales ne peuvent être équilibrées... Les dettes ainsi contractées doivent être amorties par les excédents de recettes des années prospères qui suivront, à moins que l'on ait déjà pu constituer des réserves à cet effet. »

Une réduction des impôts est-elle possible?

Si je rappelle ces textes, c'est pour que vous les compariez avec l'actualité. La prospérité et l'augmentation des revenus ont été suivies d'un accroissement des encaissements fiscaux. On enregistre ici et là de notables excédents de recettes. Il n'en faut pas plus pour que, de toute part, on s'écrie que l'Etat a trop d'argent et que l'on exige une baisse des impôts. Il est évidemment naturel que les contribuables, dont l'adaptation des revenus au renchérissement a accru la progressivité et les charges fiscales, désirent payer moins au fisc. *On ne saurait donc s'opposer à certaines réductions raisonnables des impôts, opérées compte tenu des nécessités sociales.*

Il est toutefois effarant de constater avec quelle légèreté des gens qui appartiennent à un parti qui se proclame « national » exigent un abaissement massif des impôts sans se soucier le moins du monde de l'amortissement de la dette fédérale. Il n'en est plus question. Et pourtant, avant la guerre, ces mêmes milieux jugeaient insupportable une dette qui ne représentait — au cours actuel du franc — que le tiers de celle d'aujourd'hui; plus encore, ils voulaient même poursuivre l'amortissement en temps de crise! Aujourd'hui, un endettement massif des pouvoirs publics leur paraît, au contraire, souhaitable parce qu'il réserve certaines possibilités de placement au capital privé. On poursuit ainsi une politique financière favorable à l'économie privée.

Les promoteurs bourgeois d'une baisse des impôts ne se soucient pas le moins du monde de l'exécution des tâches sociales. Il y a un an encore, le Conseil fédéral déclarait qu'il ne pouvait pas prendre la responsabilité de soumettre aux Chambres le projet de loi sur la revision de l'assurance-maladie tant que la couverture des dépenses supplémentaires, de l'ordre de 35 millions, ne sera pas assurée. Il va sans dire que le mouvement syndical ne peut souscrire à une réduction des impôts que s'il a l'assurance qu'elle ne sera pas

préjudiciable à la solution des problèmes sociaux. Or, jamais il n'a été moins difficile qu'aujourd'hui de les résoudre.

Passé le danger, adieu le saint!

L'absence de toute conception d'ensemble de la politique économique est bien la chose qui nous inquiète le plus. Les belles déclarations sur l'accumulation de réserves pendant les années de vaches grasses et la création de possibilités de travail pendant les années de vaches maigres paraissent être tombées dans l'oubli. On a lieu de se demander si les promesses faites seront tenues en phase de dépression. Les nombreux programmes et projets étudiés en vue d'une crise seront-ils exécutés ou prétendra-t-on de nouveau, comme il y a vingt ans, qu'il faut réduire les dépenses, que le poids de la dette est trop lourd? J'ignore quel principe déterminera à ce moment la politique économique. Mais j'ai peine à croire que le Conseil fédéral, la majorité parlementaire et l'opinion sauront faire preuve de clairvoyance au moment précis où les principes de la politique visant à stabiliser l'emploi seront le plus difficile à appliquer.

Je le répète, un allègement des charges fiscales me paraît aujourd'hui supportable, à la condition qu'il soit équitable et qu'il n'obstrue pas la voie à une politique économique hardie en temps de crise. Il ne doit pas davantage empêcher une réforme des finances fédérales. Par réforme, je n'entends pas une refonte radicale du régime en vigueur. Il est aussi impossible de découvrir des ressources financières entièrement nouvelles que de renoncer à celles qui sont utilisées aujourd'hui. Nous devons cependant établir le régime des finances fédérales sur des dispositions constitutionnelles conformes à l'esprit même de notre charte nationale. La Constitution fédérale de 1848 a été totalement révisée en 1874 et l'aménagement de la péréquation financière entre la Confédération et les cantons a alors été adapté aux besoins du moment. Depuis lors, la Constitution fédérale a été sans cesse modifiée et rapiécée; mais nous avons toujours passé à côté des solutions hardies et harmonieuses, dans le domaine financier particulièrement. Les tâches de la Confédération se sont accrues et multipliées. Son équipement financier, en revanche, est demeuré sensiblement le même qu'au début. A tout bout de champ, il faut rafistoler, remplacer une solution provisoire par une autre. L'initiative radicale pour l'abaissement des impôts entend stabiliser pour dix ans la structure présente des finances fédérales, sans se soucier le moins du monde des événements et des exigences qui peuvent survenir dans l'intervalle.

Une initiative unilatérale

Si la Constitution, comme l'avait proposé un ministre des finances radical avant la guerre et le Conseil fédéral il y a deux ans (encore

que dans une mesure plus restreinte), comprenait un article conférant à l'autorité fédérale la compétence de fixer elle-même le montant de l'impôt sur le revenu et de l'impôt sur le chiffre d'affaires, l'adaptation des charges fiscales à la situation financière favorable d'aujourd'hui ne se heurterait à aucune difficulté. Mais quoi! ce sont les adversaires du projet financier qualifié de « socialiste » et leur victoire du 6 décembre 1953 qui rendent difficile l'abaissement des impôts qu'ils souhaitent. La bêtise, dit-on, est parfois punie. Il est compréhensible qu'ils conçoivent quelque irritation de leur faux pas. Mais on ne saurait remédier à cette situation en inscrivant pour dix ans dans la Constitution un article qui prévoit une baisse très unilatérale des impôts. L'initiative fiscale radicale est donc absolument inacceptable. Elle a tout au plus pour conséquence de paralyser le nouveau chef du Département fédéral des finances et de fermer la porte à une véritable réforme des finances. Pour prévenir l'impasse financière, l'Union syndicale et le Parti socialiste, si possible en accord avec d'autres associations de travailleurs et de consommateurs, doivent lancer à leur tour une initiative populaire².

On ne saurait admettre que seuls les détenteurs de gros revenus et fortunes bénéficient d'un allègement fiscal. Il importe, en premier lieu, d'abaisser les *impôts de consommation*, par le biais d'une réduction de l'Icha ou des droits de douane. Cette exigence est conforme à l'intérêt général. En effet, toute réduction des charges indirectes offre un moyen de freiner le renchérissement, voire de provoquer un léger fléchissement de l'indice. Il convient aussi de *mettre un terme aux tentatives qui visent à supprimer progressivement l'impôt pour la défense nationale*. C'est aujourd'hui le seul impôt qui permette de répartir, dans l'ensemble du pays, les charges fiscales selon des critères uniformes et selon les ressources de chacun, le seul impôt qui permette d'apprécier tant soit peu exactement la capacité financière des contribuables et des cantons. Les syndicats ne peuvent donc, en aucun cas, renoncer à l'impôt fédéral direct. Ses adversaires doivent se persuader qu'un retour à une politique financière fondée essentiellement sur le prélèvement d'impôts de consommation (Icha et droits de douane) est du domaine de l'illusion.

D'aucuns se demandent encore dans nos rangs: Pourquoi se soucier des finances d'un Etat qui n'est pas le nôtre? A ceux qui le gouvernement de se débrouiller! Faut-il rappeler que l'Etat ne s'identifie pas avec ceux qui détiennent momentanément le pouvoir? L'Etat, c'est nous, c'est la communauté de tous les Suisses. Quand quelque chose va mal dans l'Etat, nous ne tardons pas à nous en apercevoir: nous en supportons tous les conséquences. Les syndicats — ils l'ont

² Cette initiative vient d'être lancée par le Parti socialiste.

démontré à maintes reprises — ont souvent un sens plus aigu de leurs responsabilités envers l'Etat et l'économie nationale que les partis et les groupements qui s'affirment « nationaux » et qui en prennent prétexte pour détenir, au sein des autorités fédérales, une représentation trois fois plus forte que celle du mouvement ouvrier. Cela ne doit cependant pas nous empêcher de suivre sans faiblir la voie que nous avons reconnue pour bonne.

L'entraide et l'aide de l'Etat

Nous avons esquissé les tâches économiques et sociales des syndicats. Mais comment les exécuter? Il va sans dire qu'ils doivent continuer, comme jusqu'à présent, à exercer une influence sur l'économie, d'une part, et sur l'Etat, de l'autre. Ce faisant, ils font exactement ce que font les autres groupements économiques. Ils ne recourent pas davantage à l'aide de l'Etat que les milieux qui se font les champions de la lutte contre l'étatisme et des libertés individuelles — mais ils y recourent à d'autres fins, pour défendre non pas des intérêts particuliers, mais l'intérêt du grand nombre; pour garantir non pas les dividendes et les intérêts, mais la sécurité sociale, l'emploi, les revenus du travail. Les syndicats ne font pas appel à l'Etat dans d'innombrables cas particuliers, mais ils cherchent à organiser l'économie de manière à rendre superflues les multiples interventions qui irritent le citoyen. A cet effet, ils demandent à être consultés au même titre que les autres groupements et à participer avec eux, sur un pied d'égalité, aux décisions économiques, afin que les problèmes soient résolus conformément aux exigences de l'intérêt général. A ceux qui prétendent que la politique des syndicats tend à limiter les libertés individuelles, nous répondons que nous voulons, en effet, réduire la puissance excessive de quelques-uns pour accroître d'autant les libertés générales et le bien-être de tous, pour favoriser l'accès du grand nombre aux valeurs de la culture.

Les syndicats — défenseurs du bien commun

S'ils défendent les intérêts légitimes des travailleurs, les syndicats ne perdent pas pour autant de vue le bien commun. Au cours des dix dernières années, ils ont exercé une forte influence sur l'évolution de la politique économique. Ils peuvent aujourd'hui constater avec satisfaction que le déroulement des événements a largement confirmé la justesse de leurs conceptions. Il n'est pas rare, en effet, que nos adversaires aient pris à leur compte les propositions que nous avons formulées. Le mouvement syndical a reconnu depuis longtemps la nécessité de coordonner la politique économique, la politique sociale et la politique financière. Il a affirmé ce principe

avec la plus stricte conséquence, ce qui lui donne le droit de s'opposer à toutes les improvisations dictées par l'opportunisme.

Nous espérons que les conceptions économiques et sociales défendues par les syndicats finiront par triompher. Mais ce résultat ne sera obtenu qu'au prix d'un effort constant, d'une action éducative poursuivie sans relâche, d'une formation systématique des militants. Les progrès réalisés par le syndicalisme libre au cours des dernières années, le fait qu'il groupe aujourd'hui plus de 400 000 adhérents sont d'heureuse augure en cette année où l'Union syndicale célèbre son 75^e anniversaire. N'oublions cependant pas que les syndicats doivent encore renforcer l'influence qu'ils exercent sur la vie politique du pays. A quoi serviraient, en effet, les luttes menées pour l'amélioration des salaires et des conditions d'existence si les autorités prenaient ultérieurement des mesures propres à rendre nos conquêtes illusoires? Le renouvellement du Conseil national au mois d'octobre offre l'occasion de faire pénétrer un esprit plus progressiste dans l'hémicycle du Parlement. Mais encore faut-il secouer d'ici là l'indifférence qui caractérise encore trop d'ouvriers et d'employés.

L'activité qu'il a déployée jusqu'à maintenant a valu au mouvement syndical la confiance du peuple suisse. Les attaques démagogiques de ses adversaires ne sont pas parvenues à l'ébranler. Appliquons-nous à renforcer cette confiance. La réalisation du programme de l'Union syndicale, qui vise à assurer à tous les hommes — dans une économie raisonnablement organisée — une juste part des richesses, l'égalité des droits sur le plan économique et une participation plus grande à la vie de l'esprit, se heurtera alors à moins de difficultés.

Activité du service de la prévention des accidents de la Caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accidents

Par M. S. Nicolet, ingénieur, chef de ce service

Avec la gracieuse autorisation de l'auteur, nous sommes en mesure de publier intégralement l'intéressant exposé sur l'activité du service de la prévention des accidents de la Caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accidents, à Lucerne, présenté au Conseil d'administration de cette institution le 28 juin 1955.

Le dernier rapport d'ensemble sur l'activité générale du service de la prévention des accidents de la Caisse nationale date du 25 février 1937, il y a donc plus de dix-huit ans, et il est nécessaire,