Zeitschrift: Revue syndicale suisse : organe de l'Union syndicale suisse
Herausgeber: Union syndicale suisse
Band: 73 (1981)
Heft: 10

Artikel: Rapport du groupe de travail
Autor: [s.n.]
DOI: https://doi.org/10.5169/seals-386078

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: 14.12.2025

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

Rapport du groupe de travail

Le 19 janvier 1981, une conférence nationale des cartels – en se fondant sur un premier projet de rapport – a institué un groupe de travail composé des collègues:

- Pierre Elsig, secrétaire FTMH, vice-président du cartel cantonal valaisan
- Toni Falk, secrétaire du cartel cantonal de St-Gall
- Andreas Hämmerle, secrétaire du cartel cantonal des Grisons
- Sergio Tagliaferri, secrétaire FOBB pour la Camera del Lavoro, Tessin
- Fritz Leuthy, secrétaire USS, et
- Karl Aeschbach, secrétaire USS.

Le groupe de travail, en tenant compte des observations des cartels cantonaux, a remanié l'avant-projet. Le 1er septembre 1981, une seconde conférence des cartels a mis la nouvelle version au point à l'intention du Comité directeur de l'USS. Les propositions formulées par ce rapport doivent être maintenant discutées au sein des fédérations. Ces échanges de vues doivent préparer les décisions du congrès d'octobre 1982 de l'USS.

1. Création des cartels syndicaux, leur importance

1.1. Rôle primordial au début du mouvement ouvrier

Les cartels syndicaux cantonaux et locaux sont aujourd'hui les éléments les plus faibles des structures de l'Union syndicale sur le plan de la politique syndicale, de l'organisation et du financement. La nécessité d'une réforme est incontestée. Un bref historique permettra de découvrir l'origine des difficultés actuelles et de mieux comprendre les problèmes qui se posent.

Les unions ouvrières locales – qui ont précédé les cartels syndicaux – ont joué un rôle primordial au 19e siècle, à l'époque où les syndicats ont été créés. La première union ouvrière a vu le jour à Zurich en 1870; jusqu'à la première guerre mondiale, des unions ouvrières se sont constituées dans de nombreuses localités. Celles-ci groupaient non seulement les sections syndicales locales, mais aussi les organisations ouvrières politi-

ques. Même les ouvriers allemands et italiens, qui avaient généralement leur propre syndicat, en faisaient partie. Les organisations syndicales nationales, l'USS fondée en 1880 et les fédérations centrales dont certaines furent créées plus tard, étaient encore faibles. La vie syndicale se jouait principalement sur le plan local et les unions ouvrières remplissaient alors des fonctions importantes: soutien des sections existantes ou aide apportée lors de la création de sections nouvelles, organisations de mouvements en vue d'obtenir des améliorations de salaire et de grèves, représentation des intérêts ouvriers sur le plan politique.
Les unions ouvrières n'assumaient cependant pas que des tâches de coordination. En raison de la faiblesse des organisations centrales, ce sont elles, en fait, qui représentaient le mouvement ouvrier. C'est pourquoi des secrétariats ouvriers locaux ont été ouverts assez tôt dans plusieurs villes: en 1890 à Berne, en 1900 à Bâle et à Winterthour, en 1901 à St-Gall, donc dans certains cas, avant la création d'un syndicat permanent de l'USS (1897) ou des fédérations centrales.
Les relations entre l'USS, les fédérations centrales et leurs sections, d'une part, et les unions ouvrières d'autre part, n'étaient pas clairement définies. Du fait que les unions ouvrières ne comptaient pas des sections syndicales, elles n'étaient pas des organes de l'USS et n'étaient pas mentionnées dans ses statuts. L'USS tenta de clarifier un peu la situation en passant un accord avec les unions ouvrières en 1904. A l'occasion de la revision de ses statuts, en 1908, l'USS précisa que sa base était constituée par les fédérations professionnelles.
Cette décision de principe et la répartition, entre les fédérations, des fonds de la Caisse générale de réserve ont marqué la fin du rôle prédominant joué par les unions ouvrières. Désormais, les fédérations ont réuni les compétences essentielles leur permettant de mener une politique conventionnelle.

1.2. La scission politique limite l'action au plan syndical

Durant la première guerre mondiale et aussitôt après, les tendances réformistes et les tendances révolutionnaires se sont vivement opposées au sein des syndicats. Le renchérissement et la misère ont été à l'origine de grandes manifestations ouvrières et, finalement, de la grève générale de 1918. Celle-ci avait été précédée d'un congrès ouvrier qui devait renforcer l'unité d'action des organisations ouvrières, tant syndicales que politiques.
La grève générale avait montré que la population souhaitait des réformes sociales, mais pas – comme le voulaient certains extrémistes – une révolution. Les unions ouvrières de Bâle et de Zurich, fortement influencées par les communistes, ont alors tenté d'utiliser les unions locales pour exercer une pression sur la politique des organisations nationales. Mais leurs efforts ont été vains: dès ce moment, l'USS refusa de recourir à la grève politique et le congrès de 1920 repoussa une proposition bâloise visant à reconstituer une «Union ouvrière suisse».

Cette décision porta aussi un coup à la crédibilité des unions ouvrières locales en tant qu'instruments de l'action politique. En 1913 déjà, les sections syndicales de Zürich ont fondé un cartel syndical local qui devait être la «section syndicale» de l'union ouvrière. Cet exemple a été suivi dans de nombreuses localités et en 1917, l'USS a publié pour la première fois des dispositions concernant l'activité des cartels syndicaux et des sections syndicales des unions ouvrières.
Ce processus s'est accentué encore au moment de la scission politique entre socialistes et communistes, accomplie en 1920, et des luttes pour la suprématie qui s'ensuivirent dans les syndicats. En 1927, l'USS a même été contrainte d'exclure l'union ouvrière de Bâle qui avait enfreint les statuts. A la même occasion, les attributions, les tâches et les droits des cartels syndicaux ont été mieux précisés.
Les décisions de 1917 avaient encouragé la création de cartels purement syndicaux ou, du moins, leur retrait des unions ouvrières. A partir de 1920, les cartels cantonaux ont été représentés dans la Commission syndicale et dans le Comité syndical. Les cartels ont reçu leur forme d'organisation actuelle lors des revisions des statuts de 1936 et de 1946: devenus des organes de l'USS, ils jouissent néanmoins d'une grande indépendance sur le plan de la politique cantonale, les sections sont tenues de s'affilier aux cartels et, finalement, il est interdit aux cartels de s'allier de manière permanente à d'autres organisations.
Ces décisions confirmaient la scission politique du mouvement ouvrier. Les cartels syndicaux avaient toujours pour tâche de défendre les intérêts des travailleurs sur le plan politique, mais ils devaient se borner à des objectifs syndicaux. Bien que ces limites aient été nécessaires et justifiées, elles signifiaient, pour les cartels syndicaux une perte sensible de leur importance et de leur poids politique.

1.3. La centralisation des syndicats diminue l'imprtance des cartels
La voie était ainsi ouverte à une centralisation plus poussée des syndicats. Les compétences en matière conventionnelle passaient aux fédérations et la responsabilité politique se concentrait sur l'USS. Il s'agissait d'assurer ainsi l'unité et l'efficacité du mouvement. C'est à cette époque que furent conclues les conventions nationales les plus importantes (en 1937, la convention de paix du travail dans l'industrie des machines; en 1938, la convention-cadre nationale du bâtiment)
Cette tendance à la centralisation du mouvement syndical s'est poursuivie après la seconde guerre mondiale. Les sections des fédérations étaient peu à peu réduites à de simples organes administratifs. Mais les cartels aussi perdaient beaucoup de leur vie propre, leurs activités se limitant de plus en plus à quelques fonctions traditionnelles d'entraide (surtout les conseils juridiques gratuits). Alors que les unions ouvrières étaient encore aux premières lignes du combat politique, les cartels syndicaux finissaient par être regardés comme les vestiges d'une époque révolue. L'USS les considérait comme des organes chargés d'exécuter

ses décisions. De leur côté, les sections des fédérations utilisaient les services des cartels, mais désiraient dépenser le moins possible pour eux. Il s'ensuivit que dans certains cantons l'activité des secrétaires de cartels se réduisit essentiellement à l'entraide judiciaire, peu de place étant laissée à la politique syndicale.
Cette situation ne paraissait pas alarmante en période de haute conjoncture, où les conflits conventionnels et politiques n'étaient pas graves. L'état d'esprit changea au cours des années 70, marquées par la récession économique et le durcissement des positions syndicales et politiques, ainsi que par l'apparition de mouvements d'extrême-gauche. Les cartels syndicaux subirent alors des tensions politiques auxquelles ils n'étaient pas préparés. Le désengagement politique de nombreux travailleurs, fruit de la haute conjoncture, exerçait en outre un effet paralysant. Plusieurs cartels ont limité leurs activités dans une mesure allant bien au-delà de ce qu'avaient prévu les revisions des statuts de 1936 et 1946. Même sur le plan cantonal, les cartels s'affirmaient de moins en moins comme des forces politiques actives et leur image – parfois même aux yeux de leurs propres membres – était plutôt conservatrice.

2. Nécessité et importance d'une réforme des cartels

2.1. Les cartels doivent devenir plus efficaces

Au cours des dernières années, plusieurs fédérations ont modifié leurs structures ou en ont amorcé la réforme. Ces mesures visent avant tout à promouvoir le passage de la fédération professionnelle à la fédération d'industrie et à renforcer la démocratie interne en stimulant la participation des membres aux décisions. Ces réformes sont l'aboutissement de divers courants et phénomènes: importance croissante des professions du secteur tertiaire, stagnation des effectifs, centralisation et relative «bureaucratisation» des syndicats, distances plus grandes entre les membres et les centres de décision.
Au cours des années septante, l'Union syndicale a, elle aussi, procédé à un réexamen de ses structures. Elle en a conclu à la nécessité de les renforcer, avant tout dans les domaines de l'information, de l'éducation et des cartels.
Les problèmes structurels auxquels sont confrontés les cartels cantonaux ont été examinés dans le rapport intermédiaire sur la réforme des structures de l'USS, publié en 1975. Concrétisés en 1978, ils ont amené le congrès de l'USS à engager un secrétaire pour les cartels. Celui-ci est entré en fonction le 1er juin 1979.
Dans les rapports de 1975 et de 1978, un renforcement de l'efficacité des cartels dans tous les cantons figure parmi les objectifs prioritaires. A cet effet, il est prévu de créer un réseau assez dense de secrétariats permanents, des secrétariats communs à plusieurs cantons n'étant pas exclus dans les régions où le taux de syndicalisation est faible.

Le rapport de 1975 constatait un déséquilibre entre les tâches statutaires des cartels et leurs possibilités sur le plan du personnel et des finances. «Les secrétaires des cartels sont en permanence surchargés; c'est tout particulièrement le cas des non-permanents.» Cette constatation est confirmée par le fait que la majeure partie des secrétaires vouent une partie importante de leur temps aux conseils juridiques – les recettes fournies par des consultations étant d'ailleurs indispensables pour financer le secrétariat. Seulement dans les villes de Zurich, Berne et Bâle, où les effectifs sont importants, les secrétaires des cartels sont libérés de cette obligation. Il y a des secrétaires permanents dans neuf cantons seulement. La plupart des cartels cantonaux sont dirigés soit par des fonctionnaires de sections appartenant à des fédérations diverses, soit par des militants bénévoles.
Les deux rapports sur la réforme des structures de l'USS ont souligné les difficultés des cartels dans les cantons dont l'économie est insuffisamment développée. «C'est précisément dans les cantons où le taux de syndicalisation est faible et où le réseau des secrétariats et points d'appui des fédérations est lâche que l'on déplore l'absence d'un cartel bien structuré et efficace» (1978). «Il faut mettre fin à l'interaction paralysante entre fédérations faibles et cartels faibles» (1975). Il ressort nettement de ces rapports que l'accent de la réforme doit être mis sur le renforcement du rôle des cartels en tant qu'organes de l'USS. C'est de cette manière seulement que seront effectivement inscrites dans les faits les revisions statutaires qui ont renforcé les liens entre les cartels et l'USS. Pour être en mesure de déclencher des actions pour renforcer partout l'affirmation des intérêts politiques des travailleurs, l'USS doit disposer d'un appareil efficace.
L'Union syndicale ne sera cependant pas l'unique bénéficiaire d'un renforcement des cartels, notamment dans les régions où le taux de syndicalisation est faible. Ce renforcement de la position des cartels sera tout aussi bénéfique pour les fédérations. Relevons aussi que les cartels – même si le recrutement n'est pas leur affaire – concourent à développer la coordination entre les diverses fédérations.
Bien que l'accent soit mis sur le renforcement des cartels en tant qu'organes de l'USS, la réforme présente, à côté d'éléments «centralisateurs», divers éléments «décentralisateurs». Il est évident que cette réforme doit tenir compte des structures fédéralistes et des conditions particulières des divers cantons. Les propositions relatives au réseau des secrétariats tiennent compte de ces réalités. De surcroît, des cartels plus forts et mieux structurés seront aussi mieux à même de défendre les intérêts des membres sur le plan cantonal.

2.2. Renforcement de l'impact politique des cartels

La situation actuelle est caractérisée par l'incertitude quant à la place effective des cartels dans les structures de l'USS. Cette constatation ne vaut pas seulement pour la répartition des tâches et compétences, mais

aussi pour le «modèle idéologique» qui devrait inspirer l'activité des cartels. On constate que ce modèle fait défaut. Dans les conditions actuelles, que signifient pour les cartels les anciennes notions d'unité, d'indépendance et de collaboration? Selon quels critères doivent-ils choisir leurs partenaires?

Lors de leur fondation, les unions ouvrières avaient une base idéologique claire. Les syndicats soutenaient alors le programme des socialistes, qui n'étaient pas encore divisés. L'unité du mouvement ouvrier dans son ensemble était l'objectif dominant. Les unions ouvrières avaient pour vocation de promouvoir cette unité. Cette période de l'histoire syndicale a pris fin en 1920. L'USS a alors quitté le terrain de la lutte des classes et affirmé les principes de la neutralité confessionnelle et de l'indépendance à l'égard des partis politiques. A la suite de la scission de 1920, l'ancienne idée d'unité n'avait plus de fondements concrets.

Par la suite ont été constitués les cartels syndicaux, fondés sur le principe de l'indépendance politique. L'interdiction, faite aux cartels de se lier durablement à d'autres organisations, sous-entendait qu'une collaboration avec des partis politiques n'est possible que temporairement et que dans des cas particuliers. En fait, l'idéologie de l'unité a survécu des décennies durant; très souvent, fonctions syndicales et fonctions politiques étaient – et sont encore – exercées par une seule et même personne. D'ailleurs, quelques unions ouvrières ont subsisté, bien qu'elles ne soient plus conformes aux statuts.

Cette seconde période semble, elle aussi, toucher à sa fin. Les «unions personnelles» disparaissent peu à peu; la proportion des membres des syndicats qui ne sont pas membre d'un parti augmente.

Le relâchement de liens traditionnels s'accompagne d'un recul de l'influence des syndicats sur la société:

- Un travailleur sur deux étant occupé dans le tertiaire, le champ de recrutement s'est rétréci. Les réformes des structures auxquelles ont procédé diverses fédérations visent à organiser une plus forte proportion d'employés et de cadres.

- Plan politique: Bien que les syndicats aient remporté de très nets succès dans le domaine de la législation sociale du travail et de l'aménagement de la société, il apparaît cependant que les «situations de fait» créées par les investissements et les décisions technologiques de l'économie privée ont réduit et réduisent fortement le champ de l'initiative politique. Cette réalité a pour effet de réduire les possibilités de promouvoir des changements par les moyens de la démocratie «référendum et initiative). Nombre de citoyens ont cessé de croire que des réformes de la société puissent encore être réalisées par ces moyens. Vraie ou fausse, cette constatation a pour corollaire soit la résignation et l'abstentionnisme (très marqués parmi les travailleurs), soit le ralliement à des «mouvements» et groupuscules en marge du mouvement ouvrier traditionnel.

C'est dans cette perspective aussi qu'il faut situer la réforme des cartels. Elle ne vise pas seulement à consolider les structures de l'USS sur le plan cantonal; elle doit aussi contribuer à renforcer de manière générale l'influence syndicale dans notre société.
Il appartient à l'Union syndicale de donner, sur les plans national et cantonal, des réponses aux défis de la société et de compléter ainsi l'activité que déploient les fédérations – sur le plan conventionnel avant tout. L'USS et les cartels cantonaux doivent être mis en mesure d'accentuer leur présence politique, d'agir directement sur le plan politique, indépendamment des décisions d'autres milieux. Nous devons nous demander si l'insuffisance de notre activité sur ce plan n'explique pas en partie l'apparition de nouvelles organisations. La récession des années septante a acculé les syndicats à la défensive. Il s'agit de surmonter une certaine résignation et de proclamer des objectifs clairs et convaincants de nature à stimuler la mobilisation des membres. La réforme des cartels doit créer un terrain propice au déclenchement d'actions politiques et mettre les syndicats en mesure, quand ils coopèrent avec d'autres organisations, de prendre eux-mêmes l'initiative, en d'autres termes d'entraîner au lieu de suivre.
La collaboration avec d'autres organisations est d'une grande importance pour les cartels. Ils peuvent jouer, comme nous le verrons encore, le rôle de «plaques tournantes», tant au sein qu'au dehors du mouvement syndical. Les objectifs syndicaux – tels qu'ils sont formulés dans le programme de travail de l'USS – sont la motivation de cette collaboration.
Dans le cadre de cette coopération, cartels et autres organisations – politiques, coopératives et culturelles – qui ont des racines historiques communes sont partenaires, bien que les uns et les autres aient des objectifs et des modes d'action différents. Chacun des partenaires doit donc respecter l'autonomie des autres.
La durée, la représentativité et le rayonnement des partenaires est un critère d'appréciation important. En effet, les syndicats, organisations de masse, ont besoin, pour atteindre leurs objectifs, de partenaires dont l'impact est considérable. Coopération entre partenaires – en particulier sur le plan politique – implique que la réalisation des objectifs communs doit avoir le pas sur le souci de battre tambour pour un parti ou une organisation.
Selon les mêmes critères, on peut aussi examiner, dans chaque cas d'espèce, l'éventualité d'une collaboration avec des organisations qui ne sont pas issues ou qui restent au-dehors du mouvement ouvrier traditionnel. Dans les cas de ce genre, il est souhaitable que les syndicats gardent l'initiative.
Les syndicats visent à améliorer non seulement la condition matérielle du travailleur, mais aussi la qualité de la vie. C'est donc dans tous les secteurs de la société qu'ils s'opposent à la domination ou prépondérance du capital. Les cartels sont les instruments d'une politique syndicale active sur les plans cantonal et local. La réforme vise à renforcer tout à la fois leurs structures et leur vitalité.

3. Les principales fonctions des cartels

3.1. Les cartels en tant qu'organes de l'USS

Les relations entre l'USS et les cartels sont déterminées par deux exigences qui doivent être harmonisées: la structure fédéraliste, d'une part, et la nécessité de coordonner mieux l'action syndicale dans son ensemble. Cette situation reflète la nature même des cartels: bien que largement autonomes sur le plan cantonal, ils sont des organes de l'USS.
L'accent de la réforme doit être mis sur leur renforcement en tant qu'organes de l'USS, mais sans affaiblir pour autant leur autonomie et leur initiative. Les revisions des statuts de l'USS de 1936 et de 1946 ayant fait des cartels des organes de l'USS, le moment est venu d'en tirer les conséquences sur les plans des finances et de l'organisation. Nous préconisons une manière de faire pragmatique. Le mode de financement esquissé par le présent rapport doit être considéré comme le minimum de ce qui est nécessaire pour renforcer leur dynamisme. En fait, la réforme vise à les libérer de leurs difficultés financières chroniques et à les mettre à même de consacrer plus largement leurs énergies à l'action syndicale, En d'autres termes, la réforme doit renforcer l'impact de l'Union syndicale dans les affrontements politiques. Au cours des dernières années, on a constaté ici et là non seulement que les mots d'ordre de l'USS n'ont pas l'écho souhaitable, mais encore que les cartels ne disposent pas de l'organisation nécessaire pour réunir assez vite le nombre des signatures requises pour le lancement d'une initiative. L'USS doit donc créer les instruments propres à lui permettre d'utiliser pleinement son potentiel politique et de conduire des actions à relativement court terme. Nous pensons, en particulier, aux actions du 1er mai – les seules qui groupent régulièrement tous les syndicats – ainsi qu'aux manifestations publiques occasionnelles qui mobilisent les travailleurs de toutes les fédérations. Pour que le mouvement syndical renforce son influence, il faut que l'USS et les cartels agissent en commun. Il faut aussi que leur image soit précisée. Nombre de travailleurs syndiqués ignorent encore – et nous ne parlons pas du public – que les cartels, quand ils interviennent dans les questions politiques qui débordent le cadre du canton, agissent sur mandat et au nom de l'USS.
C'est pourquoi nous proposons de remplacer l'appellation de cartel – qui peut donner lieu à des malentendus – par celle d'«Union syndicale» sur les plans cantonal et local (voir chapitre 4.1). Cette modification ne portera nulle atteinte à l'autonomie des cartels en matière cantonale ou locale. L'accent mis sur la qualité d'organe de l'USS ne signifie pas que les cartels seront ravalés au rang de «succursales» ou de simples «exécutants» de l'USS. Une telle centralisation serait incompatible avec notre conception du fédéralisme en général et du fédéralisme syndical en particulier. L'USS se bornera à subventionner selon les besoins la rémunération des secrétaires des cartels. Ils n'en demeureront pas moins

autonomes en matière d'organisation et de finances. Ils resteront libres dans le choix de leurs secrétaires. L'USS les engagera cependant à garantir à leurs secrétaires certaines prestations salariales et sociales minimales. Le versement d'un subside USS pourra être rendu dépendant de la perception d'une cotisation minimale des sections.

3.2. Les cartels en tant qu'organisations faîtières cantonales

Aux termes des statuts de l'USS, les cartels coiffent toutes les sections syndicales du canton ou de la région. Ils s'engagent par leurs statuts – qui doivent être soumis à l'approbation de l'USS – à suivre la politique, de l'USS et à se conformer à ses décisions en matière d'initiatives, de référendums et de votations. Cela dit, les cartels n'en restent pas moins autonomes sur le plan cantonal. En ce qui concerne leur activité, les statuts de l'USS fixent tout au plus quelques objectifs généraux. En marge de ces objectifs, les cartels déterminent de manière autonome leur activité. Le cartel cantonal est un agent indispensable de liaison et d'impulsion au sein du mouvement syndical et du mouvement ouvrier. Cette constatation en éclaire toute l'importance. Il doit exercer cette fonction sur trois plans:

Premier plan: Le cartel cantonal concourt à la tâche de l'USS qui consiste à animer cartels cantonaux, cartels locaux et sections en vue de l'accomplissement, dans tout le pays, des tâches dévolues aux cartels en tant qu'organes de l'USS. A court terme, l'USS doit s'employer à intensifier l'information et la coordination de l'action. Mais encore faut-il donner aux cartels les moyens – personnel et budget appropriés – du dynamisme plus marqué qu'on souhaite.

Second plan: Relations entre les sections. Elles sont indispensables à la réalisation des tâches assignées au cartel dans l'intérêt des sections et de leurs membres. Ces relations sont relativement bien assurées. Les sections, qui financent en partie le cartel, y sont d'ailleurs intéressées. Ce plan coiffe l'assistance juridique et le travail éducatif. Ces secteurs d'activité révèlent de grandes différences d'un canton à l'autre. Tandis qu'une grande attention est vouée à l'assistance juridique dans la plupart des cantons, le travail éducatif accuse ici et là de grosses lacunes. Si divers cartels s'engagent pour les cours régionaux CEO, d'autres restent passifs. Dans la mesure où un travail éducatif est accompli, il est pris en charge par les commissions éducatives des cartels urbains (en partie seules, en partie en collaboration avec leurs homologues du PSS). Le travail de formation est le plus intense partout où il est l'affaire d'organes autonomes, tels que l'Université ouvrière de Genève et le Centre de loisirs et de culture de Lausanne (subventionnés par les pouvoirs publics). A Bâle, la VPOD a mis sur pied une institution «Démocratie 2000» qui offre aux travailleurs un large éventail de cours. Ces organismes autonomes se substituent en fait aux cartels en matière de travail éducatif. Les tâches communes étant appelées à prendre plus de poids, la coopération dans le cadre des cartels et entre eux devra être renforcée. Nombre de petites

sections ne sont pas en mesure de s'occuper de manière assez suivie de certains groupes de membres: jeunes, femmes, rentiers, étrangers. La constitution de groupes spécifiques et la mise au point de programmes d'activité appropriés apparaissent donc souhaitables.
Ces initiatives n'en sont qu'au début (commission de jeunesse du cartel local de Berne, unions locales de rentiers à Bâle et à Langenthal, groupe de jeunesse du cartel de Zoug . . .). Au Tessin, les nouveaux statuts de la Camera del Lavoro prévoient d'adjoindre à la commission féminine des commissions des jeunes, des étrangers, de l'éducation; deux autres commissions se consacreront aux problèmes de la politique cantonale. La coopération des hommes de confiance sera donc intensifiée.*
L'élargissement de l'offre de «services» aux divers groupes de membres mérite d'être étudié, en particulier pour les rentiers AVS. L'activité de ces «unions de rentiers» serait avant tout locale; mais on peut très bien concevoir des unions cantonales et même une union nationale dans le cadre de l'USS. L'étude de ces projets doit être entreprise indépendamment de la réforme des cartels, mais conduite parallèlement. Nous sommes d'avis que les cartels devraient se préoccuper davantage des rentiers; inversement, ceux-ci devraient être tenus de verser une cotisation au cartel et à l'USS.
Troisième plan: Relation entre les cartels cantonaux, les autorités (parlement cantonal, gouvernement et administrations) et autres organisations du mouvement ouvrier: partis, coopératives, associations sportives et culturelles. Au cours des dernières années, les relations avec les partis politiques ont été accompagnées de tensions. Quant aux liens avec les organisations proches du syndicalisme, ils se sont progressivement relâchés. On tend à s'ignorer les uns les autres, à vivre replié sur soi, ce qui risque de rendre illusoire l'unité du mouvement qui est affirmée.
Au titre 2.2., nous avons exposé la collaboration avec d'autres organisations en tant que moyen de renforcer l'influence des syndicats – qui doivent garder l'initiative en main – sur le plan politique. C'est un moyen aussi d'intensifier l'action pour la réalisation des objectifs du programme de travail.
Il ressort de tout cela que la réforme des cartels doit contribuer à surmonter les incertitudes (qui se sont accentuées au cours des dernières années) quant à la nature et à l'ampleur de l'engagement politique des syndicats. C'est d'autant plus nécessaire que les cartels ont de nombreuses tâches politiques. Ces incertitudes et tensions ne devraient pas les engager à se retirer de la scène politique.
Il convient aussi d'examiner dans quelle mesure les cartels peuvent intensifier les contacts avec les groupements d'employés et de cadres qui ne sont pas rattachés à l'USS. Depuis assez longtemps a été constituée

* Dans le même sens, le Congrès de l'USS de 1975 a accepté la proposition suivante de la commission de la jeunesse: «Les groupes syndicaux de jeunesse invitent l'Union syndicale à faire en sorte que les jeunes soient représentés par un mandataire au moins au sein des comités des cartels syndicaux.»

à Genève une «Communauté genevoise l'action syndicale» (CGAS) au sein de laquelle le cartel coopère avec deux organisations d'employés. Cet organisme, créé à l'origine pour financer des investissements communs, assume aujourd'hui – quand il y a unanimité entre les trois partenaires – la représentation de l'ensemble des travailleurs ainsi groupés face aux autorités. Une coopération analogue, encore que moins structurée, s'est établie entre le cartel cantonal bernois et l'union des associations bernoises d'employés. Une commission paritaire anime l'information réciproque, s'emploie à coordoner les activités similaires et à stimuler autant que possible la collaboration qu'appelle la solution des problèmes qui concernent l'ensemble des travailleurs.
Bien qu'il y ait des différences fondamentales entre certaines des conceptions des syndicats et des organisations d'employés et que l'affirmation syndicale du principe de la fédération d'industrie implique des risques de conflit, il n'en reste pas moins souhaitable d'étudier mieux les modalités de la coopération qui apparaît possible dans l'intérêt des deux parties.
Nous insistons donc sur la nécessité d'inclure les «relations extérieures» des cartels dans l'examen de la réforme. Il ne s'agit pas seulement de les armer pour mieux mobiliser les membres, pour surmonter la passivité politique, mais aussi pour intensifier comme elle doit l'être la coopération avec tous ceux qui concourent, d'une manière ou de l'autre, à la réalisation d'objectifs syndicaux et sociaux.

3.3. Les cartels: fournisseurs de services

Les activités des secrétariats des divers cartels varient d'un canton à l'autre. Les plus visibles sont l'assistance juridique et la participation aux travaux des parlements et des commissions parlementaires ou d'experts. Ces fonctions restent importantes, mais ni l'une, ni l'autre ne devraient l'emporter sur les autres activités. La situation financière doit être améliorée de manière que ni l'assistance juridique, ni les mandats parlementaires ou accessoires ne constituent la principale source de revenus.
Soulignons que le secrétaire du cartel doit être au premier chef non pas un conseiller juridique ou un homme politique, mais un animateur du cartel et de ses sections. Il devrait être en mesure de mobiliser les hommes de confiance, de stimuler leur participation à des groupes de travail ou aux activités des cartels locaux, de promouvoir et de coordonner la collaboration entre les sections. La liste de tout ce qu'il pourrait faire peut être encore allongée. En particulier, le secrétaire devrait être un homme capable de déceler les talents, les membres ou personnes d'autres milieux capables d'assister le cartel dans l'exécution de ses tâches politiques et culturelles.
Le cartel de Bâle-Ville, qui offre un éventail particulièrement large de services écrit en substance: «La vigueur et le rayonnement d'un cartel dépendent du choix, de la qualité et de l'ampleur des services qu'il offre, de même que de sa faculté d'informer objectivement, de coordonner et

d'animer. Par ses activités et son expérience, le cartel doit être indispensable pour les sections et les membres...».
Il va sans dire que dans un canton tel que Bâle-Ville, qui coiffe des sections fortes et où le climat politique est favorable, les conditions sont plus positives qu'ailleurs au développement d'un tel réseau de services. Mais il n'en reste pas moins que tous les cartels doivent viser à étendre ce réseau et que, partout, les qualités d'animateur du secrétaire seront déterminantes.

3.3.1. Développer les infrastructures communes
En Suisse, ce sont avant tout les fédérations qui ont été les agents du renforcement du syndicalisme. Il en est résulté un éparpillement – géographique et organique – des structures. Ici et là, des institutions communes telles que les maisons du peuple ont été liquidées ou ont modifié leur vocation; d'autres ont perdu à tout le moins une partie de leur pouvoir d'attraction ou ont cessé d'être des points de ralliement.
Mais avant tout dans les villes les plus importantes subsistent des maisons du peuple ou maisons syndicales où sont concentrés les bureaux des sections et des cartels. Cette concentration est garante d'une certaine coordination. On constate cependant qu'elle fait défaut dans les chefs-lieux des petits cantons. Non seulement cet état de choses alourdit les dépenses d'équipement des secrétariats, mais empêche aussi la mise à disposition de salles communes. On conviendra que c'est précisément dans les lieux et régions où les taux de syndicalisation sont faibles que des lieux communs de rassemblement sont les plus nécessaires. Chaque travailleur devrait savoir où trouver secrétariats et locaux de l'Union syndicale cantonale et de ses sections. Ces lieux communs de rassemblement seraient d'un grand secours pour les fédérations qui ne disposent pas d'un secrétariat local.

3.3.2. De l'importance future de l'assistance juridique
L'assistance juridique gratuite figure aujourdhui parmi les tâches les plus importantes des cartels. Divers secrétaires lui consacrent une partie considérable de leur temps. Dans les cartels qui n'ont pas un secrétaire à temps plein, l'assistance juridique est prise en partie en charge par les secrétariats fédératifs. Certes, l'assistance juridique gratuite concourt à l'attachement des membres et elle est favorable à l'«image» des syndicats. On peut néanmoins se demander dans quelle mesure il serait opportun d'offrir des services allant au-delà de simples conseils juridiques, mais dont bénéficient avant tout des non organisés.
Le groupe de travail est d'avis que l'assistance juridique – prestations au service de la collectivité – devrait couvrir autant que possible ses frais, lesquels ne devraient pas grever les membres. Divers cantons et communes versent des subventions. Mais dans peu de cas seulement, elles sont suffisantes pour couvrir les coûts d'un service d'assistance juridique distinct du secrétariat. A Zurich et à Schaffhouse, ces subsides et émoluments permettent de financer une assistance juridique à plein temps; à

Bâle, le préposé est employé à mi-temps et les sections concourent à la couverture des dépenses. Les propositions de réforme ne portent cependant pas sur l'assistance juridique et concernent uniquement l'engagement de secrétaires dans les cantons. En principe cependant, l'assistance juridique doit être maintenue, et même développée dans certaines localités. En revanche, comme nous l'avons relevé, elle ne doit pas absorber une trop forte partie du temps du secrétaire, au détriment de ses tâches syndicales. Les recettes assurées par l'assistance juridique ne doivent pas être déterminantes pour le financement d'un cartel. Mais partout où existent des services autonomes d'assistance juridique, ils doivent couvrir eux-mêmes leurs frais.

3.3.3. La contribution des cartels à l'éducation et à la culture

Comme nous l'avons relevé (3.2), le travail éducatif est souvent insuffisant. C'est dans les localités où ont été créées des institutions appropriées (commissions de l'éducation, universités ouvrières, etc.) qu'il s'est développé et fonctionne de la manière la plus satisfaisante. L'intensification de l'effort des fédérations en matière de formation syndicale et de perfectionnement professionnel a fait passer progressivement au second rang le travail éducatif au niveau des cartels. Les thèmes ne manquent pourtant pas. Le nouveau programme de travail de l'USS en offre à profusion. C'est à l'USS, aux fédérations et aux cartels ensemble qu'il appartient de les populariser, d'en élargir l'audience. Le programme est de nature à donner de nouvelles impulsions au travail éducatif des cartels.Dans les grandes villes surtout, les cartels concourent à la vie culturelle, le plus souvent en offrant aux membres des billets à prix réduits pour les représentations et concerts des institutions culturelles subventionnées. Cette contribution reste justifiée. Mentionnons ici, entre autres exemples, celui de la «Communauté culturelle» de Bâle. Depuis une quarantaine d'années, cette institution, financée pour l'essentiel par l'Etat (les membres versent une cotisation plutôt symbolique) offre des concerts populaires symphoniques d'un haut niveau.

On peut cependant se demander s'il est opportun de limiter l'offre culturelle des syndicats aux institutions traditionnelles. Certes, en matière d'aménagement des loisirs, les syndicats se heurtent à la concurrence de la télévision et des entreprises commerciales de loisirs. Mais ce n'est pas une raison pour jeter le manche après la cognée. On constate que les milieux culturels, les créateurs, s'intéressent toujours davantage aux problèmes du monde du travail et au devenir de la société. D'une intensification des contacts avec eux jailliraient de nouvelles idées et initiatives. Le champ de la culture est celui de l'imagination. En manquerions-nous?

3.4. Les cartels locaux

Aux termes des statuts, les cartels cantonaux peuvent constituer des cartels locaux ou régionaux. Quand on dénombre plus de 5000 travailleurs organisés dans leur champ d'activité, toutes les sections sont tenues d'y adhérer. Dans les localités ou régions comptant 500 syndi-

qués au moins, l'adhésion de toutes les sections peut être déclarée obligatoire par l'assemblée des délégués du cartel cantonal. Cette réglementation est restée judicieuse.
Bien que le présent rapport ait pour seul objet la réforme des cartels cantonaux, l'USS ne peut se désintéresser de la vitalité des cartels locaux et régionaux. Dans tous les grands cantons, ils concourent effectivement à celle du mouvement syndical. Divers cantons (AG, BE, JU, SG, TG, VD, ZH) disposent d'un réseau de cartels locaux coiffant tout le territoire; ailleurs (FR, GR, NE, SO) des cartels ont été créés dans les grandes localités. Les nouveaux statuts de la Camera del Lavoro visent à créér des cartels locaux dans tout le canton.
Les cartels locaux et régionaux ont avant tout pour tâches:
- de soutenir les actions politiques des syndicats sur le plan national ou cantonal;
- d'organiser des manifestations du 1er mai ou d'autres manifestations publiques;
- de défendre et promouvoir les intérêts politiques des travailleurs sur les plans local et régional;
- de promouvoir le travail éducatif;
- d'entretenir et développer les contacts avec des organisations proches;
- de concourir, dans les grands cantons, à la décentralisation de l'assistance juridique.

L'importance des cartels locaux ne doit pas être sous-estimée. L'efficacité, la force d'impact de l'USS et des cartels cantonaux dépendent largement du dévouement des hommes de confiance locaux. Bien que nos propositions de réforme soient limitées aux cartels cantonaux, la vitalisation des cartels est indispensable à tous les échelons. L'USS doit donc intensifier son effort – en particulier en matière d'information et de formation d'hommes de confiance – pour stimuler le dynamisme des cartels locaux et pour en étendre le réseau.
La nouvelle publication «USS interne» est destinée à améliorer l'information des cartels cantonaux et locaux, ainsi que de leurs sections. Parallèlement, les cours de la CEO devront porter plus largement sur des thèmes en liaison avec l'activité des cartels.

4. Les propositions de réforme des cartels

Les mesures proposées peuvent être groupées comme suit:
- *Organisation:* renforcement du personnel et des finances des secrétariats cantonaux, notamment par le biais d'une réglementation uniforme des cotisations pour l'USS et les cartels;
- *Dynamisation des cartels:* participation accrue des hommes de confiance dans les cartels locaux, les groupes de travail et les comités des cartels. Cette dynamisation doit avoir pour corollaire une modification de l'image qu'on se fait du secrétaire. Plus largement qu'aujourd'hui,

il doit devenir un animateur et un coordinateur, ce qui signifie que ses activités en matière d'information, de coordination et d'éducation doivent être mieux appuyés par l'USS et par la CEO;

- De même, l'image des cartels doit être modifiée aux fins de mieux souligner aux yeux des membres et du public leurs *liens avec l'USS*. A cet effet chaque cartel doit être désormais dénommé *«Union syndicale»*, ce qui démontrera l'unité organique et politique de notre mouvement syndical sur les plans de la Confédération, du canton, de la région ou de la localité.

4.1. Pour marquer l'unité: du «Cartel syndical» à «l'Union syndicale»

La transformation de l'appellation de cartel cantonal (ou local) en «Union syndicale» (cantonale ou locale) a déjà été envisagée à plusieurs reprises. Depuis assez longtemps, l'appellation de «Cartel» est considérée comme dépassée. Elle donne ou peut donner lieu à des malentendus, les cartels syndicaux n'ayant rien de commun avec les cartels économiques. Les malentendus évoqués ci-dessus sont parfois sciemment provoqués. (Dans le présent rapport, nous n'en conservions pas moins – aucune décision n'étant encore intervenue – l'appellation de «Cartel»).

Divers cartels ont modifié eux-mêmes leur nom ou fait des propositions en prévision de la réforme des cartels. Exemples romands: «Union des syndicats du canton de Genève», «Union syndicale jurassienne», «Union syndicale de Lausanne». Il n'en est jamais résulté une confusion avec l'USS. Les cartels cantonaux des Grisons, de Thurgovie et de Vaud se sont prononcés pour l'appellation «Union syndicale» (du canton de Vaud, du canton des Grisons, etc.).

L'avantage de cette proposition est de répéter cette appellation sur les divers plans de l'activité politique ou syndicale: Confédération, canton, commune, ce qui manifeste qu'il s'agit partout d'une seule et même organisation. Des confusions avec d'autres organisations (par exemple avec les «groupements syndicaux» de la CSC sont exclus.

Bien que la modification de l'appellation ne soit pas un problème central de la réforme, elle n'en a pas moins une réelle importance. Elle doit permettre aux membres de mieux s'identifier avec les expressions de notre mouvement sur les divers plans: Confédération, canton et commune. Cette modification doit aussi rendre sensible la réforme, rendre attentif aux espoirs qu'elle suscite.

4.2. Renforcement de l'action coordinatrice de l'USS

La revitalisation interne des cartels exige de l'USS un effort accru d'information et de coordination. C'est à cette condition que les cartels pourront agir plus efficacement en tant qu'organes sur le plan du canton. En ce qui concerne les activités que les cartels déploient de manière autonome, l'USS peut, tout en respectant sentiments et susceptibilités fédéralistes, les assister de ses conseils pour garantir une «certaine unité de doctrine». Compte tenu de leur équipement en personnel, les secrétariats de l'USS et de la CEO devraient s'employer à développer:

- les échanges d'expériences entre cartels
- l'information interne des cartels et sections
- la formation continue des secrétaires et des hommes de confiance des cartels.

Jusqu'à maintenant, les conférences des cartels – nationales ou régionales – n'ont été convoquées qu'irrégulièrement. Elles devraient être réunies désormais régulièrement. Les échanges de vues et d'expériences qu'elles permettent et stimulent sont indispensables. Depuis avril 1981, «USS interne» concourt à développer l'information interne dans les trois langues. Ce bulletin, qui paraît tous les deux mois environ, est distribué aux cartels cantonaux, locaux et aux sections. Il renseigne sur les principales décisions des organes de l'USS, les actions en cours, les votations fédérales; il diffuse aussi de courtes informations proches des syndicats.
Dans sa réponse à notre questionnaire, le cartel de St-Gall a souhaité un développement de ces services de l'USS et en particulier la création d'un service juridique au siège de l'USS. L'engagement d'un juriste au secrétariat de l'USS, envisagé depuis longtemps, a toujours été différé. Pour le moment, il serait souhaitable d'institutionnaliser des contacts et échanges d'expériences réguliers entre les juristes et secrétaires qui s'occupent de l'assistance juridique des cartels et des fédérations.
De son côté, la CEO doit élargir les possibilités de formation continue des fonctionnaires, tant permanents que non permanents des cartels; un séminaire annuel de plusieurs jours pourrait être envisagé. Les cours généraux de formation de la CEO et de l'Ecole ouvrière devraient aborder les problèmes spécifiques des cartels pour en informer les hommes de confiance.
Quant à l'action coordinatrice de l'USS, elle n'en est encore qu'à ses débuts. Son développement n'écartera cependant pas la nécessité de renforcer les secrétariats – tant en personnel que financièrement.

4.3. Structurer plus fortement les secrétariats des cartels

Le tableau 2 (en annexe) renseigne sur les secrétariats, tant existants qu'à créer. Il en ressort que la Suisse romande, la Suisse centrale et quelques autres cantons (Bâle–Champagne, Schaffhouse) ne disposent pas de secrétariats avec de fonctionnaires à plein temps ou à temps partiel. Le travail doit être accompli par les secrétariats des fédérations ou par des collaborateurs bénévoles. L'essentiel des charges est supporté par les secrétariats des fédérations de l'industrie privée: (*FTMH:* BL, GL, JU, UR, ZG; *FOBB:* JB, NE, VS; *FCTA:* FR et LU; *FTCP:* GE). La situation est la même pour les présidents des cartels; dans ces cantons, ils accomplissent un travail considérable. C'est pourquoi on fait souvent appel aux titulaires locaux des grandes fédérations. A Schaffhouse, la situation est assez particulière: un secrétariat ouvrier – juridiquement autonome – occupe deux secrétaires à plein temps qui se vouent entièrement à l'assistance juridique; en revanche, le travail cartellaire proprement dit est assumé à titre accessoire par un collègue de la SEV.

La réforme des cartels doit donc viser à combler ces lacunes. Il va cependant sans dire que l'engagement de fonctionnaires à temps plein ne peut résoudre tous les problèmes et qu'il faut écarter le danger d'une bureaucratisation des syndicats. Mais il n'en reste pas moins que nous affrontons une incontestable pénurie de cadres. Elle doit être surmontée. C'est à ce prix seulement que l'activité des cartels – tant sur le plan syndical que sur le plan politique – pourra être intensifiée comme elle doit l'être. Devenus plus dynamiques, les cartels stimuleront aussi les hommes de confiance et les militants. Nos propositions ne visent donc pas à bureaucratiser les cartels, mais à leur donner une nouvelle impulsion!

Il ressort du tableau 2 que l'on dispose, pour l'ensemble du pays, de 8 postes de secrétaires et de 3½ postes dont les titulaires sont entièrement absorbés par l'assistance juridique (secrétariat ouvrier de Schaffhouse, offices d'assistance juridique des cartels de Zurich et de Bâle). Le présent rapport se limite exclusivement aux secrétaires des cartels, dont les postes devraient être portés à 14. Nous proposons de limiter la réforme des cartels – telle qu'elle doit être décidée par le congrès de 1982 – à cette urgence.

Les rapports antérieurs sur la réforme des cartels tablaient sur la supposition que tout cartel groupant 30 000 membres devrait disposer d'un secrétaire à temps plein; il restait entendu que, dans certaines conditions, des secrétariats communs à plusieurs cantons pourraient être créés. Nos propositions d'aujourd'hui reposent sur cette conception, mais ne retiennent pas la constitution de secrétariats communs. De nos entretiens avec les cartels, il ressort que les tâches cantonales continueront à jouer un rôle si important, que des secrétariats intercantonaux n'allégeraient que fort peu les tâches administratives. L'activité politique sur le plan cantonal ne peut être assumée que par un cartel cantonal. En outre, les différences confessionnelles, politiques, les particularités fédéralistes en un mot semblent s'opposer à la création de secrétariats intercantonaux. Nos propositions visent donc à renforcer les cartels dans les divers cantons. Elles tablent sur les structures actuelles. En fait, nous proposons des secrétariats permanents dans les dix cantons où l'on dénombre plus de 20 000 membres et plus et des secrétariats à mi-temps dans les 8 cantons qui comptent de 7000 à 13 000 membres. Dans six cantons seulement, le secrétariat et les fonctions du cartel seraient assumés par le secrétariat d'une fédération. Dans les cantons pour lesquels un secrétariat à mi-temps est prévu, la solution optimale devra être recherchée dans chaque cas d'espèce. Dans les cantons de Thurgovie et de Schaffhouse, il s'agirait tout au plus de certains déplacements de poids entre le secrétariat du cartel et le service juridique. Ailleurs, il peut être souhaitable de constituer une communauté de secrétariat entre le cartel et une fédération. A cet effet, l'une ou l'autre des fédérations qui sont encore insuffisamment structurées dans les régions où le taux de syndicalisation est relativement faible pourrait ouvrir un secrétariat.

Les propositions se limitent aux secrétariats cantonaux. A la Chaux-de-Fonds et à Winterthour cependant le cartel local a un secrétaire à mi-temps. Le maintien de ces secrétariats locaux doit être poursuivi.

4.4. Lacunes dans le financement des cartels

4.4.1. Enquêtes pour déceler les effectifs de cotisants

Au cours de la seconde moitié de 1979, l'USS a procédé à une enquête pour déceler notamment les effectifs des membres qui ont cotisé en 1978. Les principaux résultats figurent au tableau 1. On y trouve, répartis entre les cantons, les membres inscrits enregistrés par la statistique USS pour 1978 et 1980 ainsi que la statistique des membres cotisants des cartels pour 1978. Il ressort de ces chiffres qu'en 1978

- l'USS (ses 15 fédérations) groupaient 463 000 membres
- que les fédérations ont versé à l'USS des cotisations pour 377 000 membres
- que les sections n'ont versé des cotisations aux cartels que pour 336 000 membres.

Pour ce qui est de la forte différence entre membres inscrits de l'USS et membres cotisants, il faut considérer qu'à elle seule la transformation des cotisations de saisonniers en cotisations annuelles pleines crée déjà une différence de plusieurs dizaines de milliers de membres. Il faut aussi considérer que les fédérations ne sont pas tenues de verser une cotisation à l'USS pour les pensionnés dont la cotisation est inférieure à 30 francs par an, ainsi que pour les apprentis.

Cela dit, il n'en reste pas moins qu'entre les membres pour lesquels l'USS perçoit des cotisations et les membres pour lesquels des cotisations sont versées aux cartels subsiste une différence de 40 000 membres que rien ne justifie. Pour ce qui est des quelques cas de sections qui se refusent à verser des cotisations au cartel compétent, nous nous employons à rétablir la situation avec l'aide des fédérations compétentes.

Les effectifs de ces sections ne représentent cependant qu'une faible partie de cet écart de 40 000 membres. La plus grande partie de cet écart s'explique probablement comme suit:

- pour les cartels, les structures des fédérations qui comptent de nombreuses sections (SEV, VPOD) ne sont pas suffisamment transparentes, de sorte que des sections ou groupes «se perdent», ne sont pas enregistrées...
- si les pensionnés sont astreints à cotisation dans la plupart des cartels (AG et SG constituent des exceptions) il est probable que les sections ne versent pas toutes ou intégralement ces cotisations.
- dans diverses localités les grandes sections versent des montants forfaitaires (mais inférieurs à ce qu'elles devraient payer statutairement).

Ni l'USS, ni les cartels ne peuvent opérer un contrôle strict des effectifs cotisants. USS et cartels dépendent des données des fédérations et de leurs sections. Il doit donc y avoir des moyens d'écarter les différences

qui subsistent et de créer une base de calcul uniforme pour l'USS et les cartels, tout en simplifiant les procédures administratives.
Deux conditions cependant doivent être créées à cet effet: 1. l'établissement d'un règlement définissant clairement les membres astreints à cotiser; 2. une statistique exacte des effectifs des fédérations et de leur répartition entre les divers cantons et catégories de cotisants.

4.4.2. Pas d'encaissement centralisé des cotisations
Dans le rapport qui a précédé celui-ci, on s'est demandé s'il ne serait pas indiqué de colmater les lacunes dans le système des cotisations par une centralisation de l'encaissement, soit que l'encaissement des cotisations et leur redistribution soient confiés aux fédérations (les cartels restant libres d'en fixer eux-mêmes le montant), soit que les cotisations aux cartels soient intégrées dans les cotisations dues à l'USS. Cette dernière solution, radicale équivaudrait à une centralisation des cartels et diminuerait leur autonomie.
De tous les cartels qui se sont exprimés, seul Schaffhouse se prononce pour une centralisation des cotisations. Cinq (BS, GR, SG, TG, VD) rejettent cette solution ou ne l'estiment pas urgente. Le cartel vaudois écrit: «La perception directe des cotisations auprès des sections doit rester une tâche des cartels. Cette méthode, même si elle n'est pas la plus rationnelle, permet de maintenir les contacts avec les sections et leur sentiment d'appartenance au cartel».
Le groupe de travail partage cette manière de voir. Le financement continuera donc d'être assuré en majeure partie par les cotisations des sections. Ce sont elles qui déterminent, par le truchement de leurs représentants au sein des organes dirigeants, les activités du cartel. Elles peuvent ainsi apprécier la relation entre leurs prestations et celles que le cartel fournit en retour. Elles se sentent ainsi responsables du cartel, membre à part entière. Le groupe de travail tient pour essentiel le maintien de ces relations. Mais quels que soient les liens entre sections et cartels, ceux-ci ont besoin, pour combler les lacunes d'aujourd'hui et engager les sections à remplir exactement leurs obligations financières, de l'assistance de l'USS et des fédérations.

4.4.3. Réglementation uniforme des cotisations pour l'USS et les cartels
Même si l'on renonce à une perception centralisée des cotisations, une harmonisation formelle, par le biais d'un règlement uniforme pour l'USS et les cartels, reste indispensable. Les modalités de l'assujettissement des diverses catégories de membres au paiement de la cotisation USS doivent être unifiées sur le plan national et sur le plan cantonal – ce qui faciliterait les décomptes des sections et des fédérations et mettrait fin aux écarts criants dont il a été question plus haut.
L'actuel règlement des cotisations USS distingue entre trois catégories de membres:
- membres à cotisation pleine (1978: 336 000)
- membres à cotisation réduite (1978: 41 000) dont la cotisation fédé-

rative est fixée sur la base d'un revenu annuel de moins de 7200 francs; sont également compris dans cette catégorie les pensionnés dont la cotisation fédérative est supérieure à 30 francs.

- aucune cotisation USS n'est perçue pour les pensionnés dont la cotisation fédérative est inférieure à 30 francs, ainsi que pour les apprentis.

La cotisation pleine à l'USS est aujourd'hui de Fr. 7.50 et la cotisation réduite de Fr. 4.70.

Les cotisations perçues par les cartels cantonaux s'inscrivent entre 1 et 5 francs par an et par membre. La plupart d'entre eux prélèvent une cotisation uniforme pour tous les membres – impliquant parfois un léger écart entre les hommes et les femmes. Cet écart va cependant en diminuant. Il n'est pas assez marqué pour empêcher l'harmonisation matérielle. Trois cartels (GR, SH, TG) prélèvent une cotisation plus élevée des sections qui ne sont pas dotées d'un secrétariat, ces sections faisant plus fortement que d'autres appel à l'assistance administrative du cartel.

Les cartels d'Argovie et de St-Gall ne perçoivent pas de cotisation des apprentis et des pensionnés. Dans quatre autres cartels, les retraités, et dans cinq autres les apprentis, paient une cotisation réduite. Les données statistiques dont nous disposons nous engagent à penser que nombre de sections, dans d'autres cantons également, ne déclarent pas ou que partiellement ces cotisations réduites.

Le groupe de travail recommande donc de fixer des critères uniformes pour les cotisations dues à l'USS et aux cartels. Il se fonde sur les considérations développées sous 3.2. et selon lesquelles les cartels doivent vouer plus d'attention aux besoins des jeunes, des femmes, des rentiers AVS, des étrangers, etc.

Pour ce qui touche les membres pensionnés, une question se pose: faut-il continuer à les faire bénéficier de cotisations aussi basses que possible, ou convient-il d'attirer leur attention sur le fait qu'une activité plus forte des cartels en leur faveur motiverait une cotisation plus élevée – encore que réduite? Il faut noter aussi que nombre de retraités, syndiqués chevronnés, n'entendent pas être mis «au rancart», qu'ils souhaitent continuer à participer dans une certaine mesure à l'activité syndicale et maintenir ainsi les contacts. Bon nombre d'entre eux, les syndicats ayant concouru à améliorer très sensiblement leur situation matérielle, ne refuseraient vraisemblablement pas une cotisation un peu plus substantielle.

En fait, il résulte de ce qui précède, que seuls les apprentis ne seraient pas astreints à cotiser. Non seulement ce sont ceux qui gagnent le moins, mais les exigences de la propagande et du recrutement doivent passer ici avant les considérations financières.

Pour ce qui est des pensionnés, il apparaît possible de les intégrer tous dans la catégorie des membres à cotisation réduite, c'est-à-dire de les assujettir tous à cotisation, tant au titre de l'USS que du cartel. Nous serions ainsi en mesure de nous préoccuper davantage de leurs besoins.

Le règlement des cotisations que nous préconisons doit concourir à

réduire ce qu'ont d'excessifs les écarts entre les cotisations des sections. Quant aux subsides de l'USS aux cartels cantonaux, ils ne seraient versés qu'à la condition que les cartels perçoivent au moins une cotisation minimale des sections. Rappelons que les subsides USS étant parfois considérables, tous les cartels peuvent se contenter de percevoir des cotisations modérées.

4.5. Le financement futur

Les propositions de financement sont groupées au tableau 3. Leur motivation peut être résumée comme suit:

- Elles visent à permettre la création d'un réseau aussi complet que possible de secrétariats à plein temps et de secrétariats à mi-temps. Les cotisations des sections et les subsides de l'USS doivent être fixés de manière à rendre ces secrétariats largement indépendants de l'aide de tiers.
- On a admis que la cotisation de section ne devrait pas être inférieure à Fr. 3.– par membre et par an, tandis que l'USS devrait disposer de Fr. 1.– supplémentaire par membre et par an pour le subventionnement des cartels.
- *Distribution des subsides USS.* 1. Chaque cartel à plein temps ou à mi-temps doit bénéficier d'un *subside de base* de Fr. 10 000.–; dans les cantons où un secrétariat fédératif continue à assumer les tâches du cartel, le subside de base sera de Fr. 2500.–. 2. Des *subsides supplémentaires* seront versés aux secrétariats qui, en dépit d'une augmentation à Fr. 4.– par membre et par an de la cotisation de section, ne bénéficient pas de ressources financières suffisantes.

  Ces calculs sont fondés sur l'expérience. Elle démontre que la gestion d'un secrétariat à plein temps (salaire, prestations sociales et frais généraux) coûte au minimum Fr. 90 000.– par an. La charge est de Fr. 55 000.– pour un secrétariat à mi-temps. L'USS couvrirait par des subsides supplémentaires les déficits éventuels jusqu'à concurrence de ces limites. Les cartels disposant généralement de recettes extérieures, leur budget effectif dépassera quelque peu ces limites.

  L'octroi d'un *subside de base* traduit la reconnaissance des mérites que se sont acquis les cartels en tant qu'organes de l'USS. C'est pourquoi il sera versé à tous les cartels. La plupart des plus grands d'entre eux connaissent des difficultés financières ou ont besoin de ce subside pour être moins dépendants d'une aide financière extérieure. Le versement du subside de base est cependant lié à la condition que les sections soient tenues de verser à tout le moins une cotisation minimale.

  Il ressort du tableau 3 que seuls les cartels de Berne, Zurich et Vaud – ceux qui comptent le plus de membres – peuvent gérer un secrétariat à plein temps avec le produit d'une cotisation minimale de Fr. 3.– (colonne a). Pour tous les autres cartels, la cotisation de section doit être portée à plus de Fr. 3.– et complétée par un subside supplémen-

taire de l'USS. Nous tablons donc sur une cotisation de Fr. 4.– (colonne b). Si le produit de ces cotisations et le subside USS de base ne suffisent pas à assurer l'équilibre financier, l'USS versera un *subside supplémentaire* jusqu'à concurrence d'un budget de Fr. 90 000.– pour les secrétariats à temps plein et de Fr. 55 000.– pour les secrétariats à mi-temps. Ce sera le cas dans dix cantons, avant tout pour le groupe des cantons avec secrétariat à mi-temps. Ces cantons bénéficieront de plus de la moitié de l'ensemble des subsides USS qui sont prévus (les effectifs enregistrés dans ces cantons s'inscrivent entre 7000 et 13 000 membres et ne permettront guère l'engagement d'un secrétaire à plein temps).

En résumé, on peut dire que la solution proposée permet, d'une part, de compenser les prestations des cartels en tant qu'organes de l'USS et, de l'autre, d'assurer l'existence ou la création de secrétariats partout où c'est nécessaire. Ce modèle est aussi une *expression de la solidarité* entre grands et petits cartels (en effet, le montant de base est relativement faible, ce qui permet de soutenir plus efficacement, par le biais des subsides supplémentaires, les cartels les moins bien structurés).

4.6. Coûts et avantages pour les fédérations

Selon le tableau 3 et en se fondant sur les effectifs de 1980, les versements de l'USS aux cartels totaliseront Fr. 370 000.– par an. Cela signifie que la cotisation des fédérations à l'USS (par membre et par an) devra être majorée d'un franc dès le 1.1.1983. Ce relèvement reste nécessaire même si les nouveaux postes de secrétaires qui sont prévus ne sont pas tous pourvus immédiatement. En effet, il faudra alors trouver une solution temporaire de remplacement, et notamment indemniser les secrétariats fédératifs qui assument les tâches d'un cartel.

Dans ce devis ne figure aucune réserve pour la compensation du renchérissement. Si les crédits votés n'étaient pas entièrement utilisés au début, le solde pourrait être affecté à la constitution d'une réserve pendant la période 1983/86 (intervalle entre deux congrès). D'ailleurs, l'art. 29 des statuts de l'USS autorise l'assemblée des délégués à ajuster les contributions USS au renchérissement. Dans ce cas, les montants-limites de Fr. 90 000.– et de Fr. 55 000.– devraient être également adaptés au renchérissement.

Pour apprécier bien la nécessité de cette majoration de la cotisation USS, il faut considérer que l'Union syndicale est faiblement dotée: tant en personnel que financièrement – sur le plan national et sur le plan des cantons (et cela même par rapport aux centrales nationales des pays à structure fédéraliste). En République fédérale, le DGB touche 12% des recettes que les cotisations des membres assurent aux fédérations. Aussi le DGB dispose-t-il d'un secrétariat central bien équipé, ainsi que d'un réseau étendu de secrétariats dans les pays fédérés et les districts. La cotisation USS actuelle de Fr. 7.50 et la cotisation la plus élevée perçue par un cartel (Fr. 5.–) ne constituent ensemble que de 4 à 5% de la

cotisation annuelle moyenne perçue par les fédérations. Même après la réforme des cartels, cette part ne dépassera pas de 5 à 6% (alors que le DGB encaisse 12% de la cotisation fédérative).
Comme nous l'avons exposé sous 3.1. les tâches des cartels, dans nombre de cantons, sont assumées aujourd'hui par des secrétariats et des fonctionnaires des fédérations. La création de nouveaux secrétariats de cartels permettra à ces secrétariats fédératifs de se consacrer plus largement à leurs propres problèmes.
La réforme aura pour principal avantage – notamment pour les petites et moyennes fédérations – de renforcer l'activité des cartels. Une présence syndicale plus marquée dans les cantons sera bénéfique pour le mouvement tout entier. Dans les régions qui posent des problèmes, une meilleure collaboration entre les sections dans le cadre du cartel ouvrira des possibilités d'action dépassant celles d'une section.
De surcroît, on dispose certainement de possibilités encore inutilisées de stimuler le recrutement et l'entraide dans les régions où le taux de syndicalisation est faible. Les petites et moyennes fédérations, qui ne disposent pas d'un réseau étendu de secrétariats locaux, en seraient les bénéficiaires.
Enfin, la réforme des cartels aura des effets positifs sur l'image de l'USS et sera bénéfique pour le recrutement – ce qui est particulièrement nécessaire dans les régions où nos organisations sont relativement faibles et se heurtent à la forte concurrence des syndicats minoritaires. C'est dire qu'à toutes sortes d'égards les fédérations ont intérêt à cette réforme.
En conclusion, nous soulignons que la réforme des cartels – de leurs structures, de leur régime financier et de leurs activités – s'étendra sur une longue période. Les propositions que nous présentons ici visent à amorcer ce processus pendant la période (intercongrès) 1983/86. C'est dire que le programme n'est pas définitif et qu'il peut être encore modifié et développé par la suite.
Faut-il rappeler en terminant qu'il serait déloyal de voir dans la réforme proposée quelque tentative de renforcer l'«appareil» au bénéfice de «technocrates»? Le projet vise honnêtement à stimuler le dynamisme des cartels et à leur conférer plus de poids au sein de l'USS.

Groupe de travail
réforme des cartels

Tableau 1: Effectifs 1978/80

Canton	Statistique USS Membres inscrits 1978	Données fournies par les cartels: Membres cotisants 1978	Statistique USS Membres inscrits 1980
Aargovie	30 051	21 465	29 890
Appenzell RhE	1 466	1 615	1 412
Bâle-Campagne	7 529	9 415	7 803
Bâle-Ville	29 470	22 113	29 252
Berne	85 102	55 684	83 408
(Jura bernois)		+5 549	
Fribourg	7 782	6 213	7 268
Genève	28 537	23 836	27 355
Glaris	2 650	1 081	2 706
Grisons	7 159	4 529	7 721
Jura	6 629	7 643	7 924
Lucerne	9 712	7 970	9 829
Neuchâtel	21 495	16 801	21 423
Nidwald	465	371	504
Schaffhouse	8 921	7 805	9 121
St-Gall	17 361	9 915	18 787
Schwyz	1 951	3 161	2 296
Soleure	20 947	13 011	20 302
Thurgovie	7 968	7 710	8 314
Tessin	28 391	17 913	28 199
Uri	3 413	2 180	2 907
Vaud	42 004	29 760	41 416
Valais	13 523	10 384	14 137
Zoug	2 060	1 571	2 258
Zurich	71 627	48 788	72 989
	456 213	336 483	457 221
Membres individuels	6 860		2 631
USS membres inscrits	463 073		459 852
USS membres cotisants	377 000	(336 483)	372 650

Tableau 2: Secrétariats des cartels

Cantons	Membres inscrits 1980	Postes de secrétaire existants	Postes de secrétaire prévus	Postes/renseignements juridiques existants	Postes/renseignements juridiques prévus
AG	29 890	1	1	—	—
AR	1 412	—	(V)	—	—
BL	7 803	—	½	—	—
BS	29 252	1	1	½	½
BE	83 408	1	1	—	—
FR	7 268	—	½	—	—
GE	27 355	—	1	—	—
GL	2 706	—	(V)	—	—
GR	7 721	½	½	—	—
JU	7 924	—	½	—	—
LU	9 829	—	½	—	—
NE	21 423	—	1	—	—
NW	504	—	(V)	—	—
SH	9 121	—	½	2	1½
SG	18 787	1	1	—	—
SO	20 302	1	1	—	—
SZ	2 296	—	(V)	—	—
TG	8 314	1	½	—	½
TI	28 199	1	1	—	—
UR	2 907	—	(V)	—	—
VD	41 416	—	1	—	—
VS	14 137	—	½	—	—
ZG	2 258	—	(V)	—	—
ZH	72 989	½	1	1	1
		8	14	3½	3½

Explications:

SH: Déplacement de l'accent du secrétariat ouvrier au secrétariat du cartel

TG: Les effectifs ne justifient qu'un ½ poste d'un secrétaire; déja maintenant, l'autre ½ poste est financé par les renseignements juridiques

(V): Dans ces cantons, les fonctions du secrétariat du cartel sont assumées par un secrétariat fédératif ou par des militants bénévoles

Tableau 3: Subsides USS pour le financement des cartels

Canton	Cotisations des sections Fr. 3.— (a)	Fr. 4.— (b)	Subside de base	Subside complé-mentaire	Total (sans recettes assurées par des tiers) (a)	(b)
Secrétariats à temps plein						
AG	71 700	95 600	10 000	—	(81 700)	105 600
BS	70 200	93 600	10 000	—	(80 200)	103 600
BE	200 200	—	10 000	—	210 200	—
GE	65 600	87 500	10 000	—	(75 600)	97 500
NE	51 400	68 500	10 000	11 500	(61 400)	90 000
SG	45 000	60 100	10 000	19 900	(55 000)	90 000
SO	48 700	65 000	10 000	15 000	(58 700)	90 000
TI	67 700	90 200	10 000	—	(77 700)	100 200
VD	99 400	—	10 000	—	109 400	—
ZH	175 200	—	10 000	—	185 200	—
Secrétariats à mi-temps						
BL	18 700	25 000	10 000	20 000	(28 700)	55 000
FR	17 400	23 300	10 000	21 700	(27 400)	55 000
GR	18 500	24 700	10 000	20 300	(28 500)	55 000
JU	19 000	25 400	10 000	19 600	(29 000)	55 000
LU	23 600	31 400	10 000	13 600	(33 600)	55 000
SH	21 900	29 200	10 000	15 800	(31 900)	55 000
TG	20 000	26 600	10 000	18 400	(30 000)	55 000
VS	33 900	45 200	10 000	—	(43 900)	55 200
Secrétariats fédératifs						
AR	3 400	4 500	2 500	—	5 900	7 000
GL	6 500	8 700	2 500	—	9 000	11 200
NW	1 200	1 600	2 500	—	3 700	4 100
SZ	5 500	7 300	2 500	—	8 000	9 800
UR	7 000	9 300	2 500	—	9 500	11 800
ZG	5 400	7 200	2 500	—	7 900	9 700
			195 000	175 800		
			370 800			

Cotisations des sections: Pour apprécier leur produit, on a tablé sur 80% des membres inscrits, ce qui correspond au rapport entre membres inscrits et membres à cotisation pleine.

Chiffres en paranthèses: Ils indiquent le montant des recettes assuré par une cotisation de section de Fr. 3.– et le subside de base (mais sans le subside complémentaire).