

Zeitschrift: Revue syndicale suisse : organe de l'Union syndicale suisse
Herausgeber: Union syndicale suisse
Band: 43 (1951)
Heft: 12

Artikel: Le nouveau régime des allocations pour perte de salaire et de gain
Autor: Bernasconi, Giacomo
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-384735>

Nutzungsbedingungen

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

Conditions d'utilisation

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

Terms of use

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

Download PDF: 29.11.2024

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»

43^{me} année

Décembre 1951

N° 12

Le nouveau régime des allocations pour perte de salaire et de gain

Par *Giacomo Bernasconi*

Le 23 octobre, le Conseil fédéral a soumis à l'Assemblée fédérale un projet de loi fédérale — accompagné d'un message — sur les allocations aux militaires pour perte de salaire et de gain. Nous nous abstenons de refaire ici l'historique de cette institution sociale. Nous en avons d'ailleurs exposé la genèse et l'évolution dans un article qui a paru en décembre 1948 dans la *Revue syndicale*. Nous jugeons cependant utile, en liaison avec le nouveau projet, de rappeler le mémoire que l'Union syndicale a adressé au Conseil fédéral le 7 janvier 1939, c'est-à-dire huit mois avant la déclaration de la guerre, au sujet du paiement du salaire pendant le service militaire. A cette époque déjà, l'Union syndicale estimait que la méthode la plus simple, la plus équitable et la moins coûteuse de garantir le paiement du salaire aux soldats appelés sous les drapeaux consistait à recourir au système des caisses de compensation. La solution qui a été adoptée par la suite ne s'éloigne guère de celle qui était esquissée dans ce mémoire :

« Après avoir étudié tous les éléments entrant en ligne de compte, nous sommes arrivés à la conclusion que la solution la plus sûre, la plus rationnelle et la plus simple du problème posé par la protection qui doit être accordée aux mobilisés consisterait à créer une *caisse de compensation*. A cet effet, il conviendrait que la Confédération édictât les dispositions légales réglant le droit à une indemnisation minimum des salariés mobilisés; en outre, elle devrait interdire tout licenciement pour cause de service militaire ou pendant la durée de ce dernier. Afin d'éviter que les salariés mobilisés ne soient éliminés par des travailleurs qui ne sont pas astreints au service militaire, tout employeur devrait être tenu de payer une contribution pour chaque salarié masculin et féminin de plus de 20 ans occupé dans son entreprise, que ces salariés fassent ou non du service militaire. La Confédération et les cantons devraient également participer au financement de cette caisse de compensation. Cette contribution nous paraît d'autant plus justifiée que

les prestations de cette caisse auraient pour effet d'alléger fortement les charges que les secours accordés aux soldats et aux familles de soldats tombés dans le besoin imposent à la Confédération et aux cantons. Cette solution créerait les conditions propres à permettre aux entreprises artisanales et à celles dont les réserves financières sont insuffisantes de continuer à verser un salaire à leurs ouvriers et employés mobilisés. »

La nouvelle réglementation

L'institution, en 1940, des régimes des allocations pour perte de salaire et de gain en vertu d'arrêtés pris dans les limites des pouvoirs extraordinaires a été sans contredit l'une des plus belles manifestations de la solidarité d'un peuple sur lequel planait la menace extérieure. Sans aucun doute, cette initiative a eu les effets les plus heureux. Non seulement elle a permis d'améliorer sensiblement, au regard de la première guerre mondiale, la situation matérielle des soldats et de leurs familles, mais elle a encore contribué de manière efficace à renforcer la volonté de résistance et à consolider la paix intérieure.

On ne saurait mieux apprécier les prestations des fonds de compensation pour perte de salaire et de gain qu'en les comparant aux secours versés aux militaires de 1914 à 1918. Pendant cette période, la Confédération et les cantons n'ont pas consacré plus de 69 millions à l'aide aux militaires et à leurs familles. Pendant la seconde guerre mondiale, en revanche, les allocations pour perte de salaire et de gain ont totalisé 1230 millions de francs. A cette somme, il convient d'ajouter 62 millions distribués en vertu de l'ordonnance sur les secours aux militaires, aux soldats qui n'étaient pas encore soumis aux régimes des allocations pour perte de salaire et de gain. Malgré le très sensible abaissement des salaires réels, nous n'avons pas connu, au cours de la seconde guerre mondiale et des années qui ont suivi, des tensions sociales aussi graves qu'en 1918. Ce résultat est dû en partie à une économie de guerre qui a fonctionné de manière plus efficace que pendant la première conflagration et en partie aux régimes d'allocations pour perte de salaire et de gain. Parallèlement, les allocations étant versées quel que soit le revenu, le nouveau système a mis fin aux humiliantes investigations auxquelles devait se soumettre le militaire qui demandait à bénéficier de secours, de bons de lait et de pain, de subsides pour payer son loyer, etc. L'allocation pour perte de salaire et de gain est un droit et la dignité de chacun est respectée.

Le régime transitoire en vigueur depuis 1948

Le 24 décembre 1947, une ordonnance du Département fédéral de l'économie publique a supprimé, dès le 31 décembre, l'obligation

de payer des cotisations aux fonds de compensation, mais tout en maintenant le versement des allocations pour perte de salaire et de gain. Depuis le 1^{er} janvier 1948, ces contributions sont versées à l'assurance-vieillesse et survivants.

Depuis lors, les dépenses exigées par les allocations aux militaires sont couvertes par un fonds résultant de la liquidation du fameux « milliard » des caisses de compensation (arrêté fédéral du 1^{er} octobre 1947 concernant l'emploi partiel du fonds pour le paiement d'allocations en cas de perte de salaire ou de gain). Une somme de 280 millions de francs a été affectée à ce fonds. En 1948 et en 1949, sans compter le produit d'un intérêt de 3%, 57 millions de francs provenant du paiement de cotisations arriérées sont venus compléter cette réserve. Quant aux dépenses, elles ont totalisé 106 millions en chiffre rond de 1948 à 1950. A la fin de 1952, cette réserve ne comprendra vraisemblablement plus que 190 millions de francs.

L'élaboration du régime définitif

Depuis l'acceptation des nouveaux articles économiques par le peuple, le 6 juillet 1947, une disposition de l'article 34^{ter}, alinéa 1, lettre *d*, autorise la Confédération à établir des prescriptions sur une compensation appropriée du salaire et du gain perdus par suite du service militaire. D'autre part, tous les arrêtés pris en vertu des pouvoirs extraordinaires cesseront de porter effet à la fin de 1952. C'est pourquoi, pour des raisons tout à la fois constitutionnelles et financières, le régime actuel d'allocations pour perte de salaire et de gain doit être inséré à assez bref délai dans la législation ordinaire. Le Conseil fédéral a chargé une commission d'experts, présidée par M. A. Saxer, directeur de l'Office fédéral des assurances sociales, d'étudier un projet de loi fédérale sur la compensation du gain perdu. La commission a commencé ses travaux en novembre 1948. Signe réjouissant et prometteur, il a suffi de deux jours pour mettre au point le programme de travail élaboré par l'office. L'étude de plusieurs questions, celle notamment du système des cotisations et des allocations aux travailleurs indépendants, a été confiée à une sous-commission. Malheureusement, cette dernière a tenu sa première séance en février 1950 seulement. Elle a encore siégé en avril et en juillet. La grande commission d'experts a achevé ses travaux en novembre 1950. Son rapport a été publié le 15 janvier 1951 et soumis aux gouvernements cantonaux, aux associations économiques centrales, à diverses organisations représentant les professions libérales et le monde universitaire, aux sociétés d'étudiants, à des sociétés militaires, à l'Alliance nationale des sociétés féminines suisses, ainsi qu'à un certain nombre d'autres groupements d'intéressés. Se fondant sur les travaux de la commission d'experts et sur ces multiples avis, le Conseil fédéral a soumis

aux Chambres fédérales, le 23 octobre 1951, un projet de loi fédérale et un message sur les allocations aux militaires pour perte de salaire et de gain.

Une réglementation pour le temps de paix

Conformément à une proposition de la commission d'experts — admise tacitement ou expressément dans tous les avis — le projet de loi règle pour le temps de paix uniquement le problème des allocations pour perte de salaire et de gain. Il ne serait d'ailleurs guère possible d'établir dès maintenant une réglementation qui tienne compte de toutes les éventualités d'un service actif. Une mobilisation de guerre exigerait immédiatement des prescriptions complémentaires, en matière de financement notamment. C'est pourquoi le Conseil fédéral a chargé le Département de l'économie publique de procéder aux études qui sont nécessaires pour que la loi puisse, selon les circonstances, être adaptée dans le plus bref délai aux exigences d'un service actif.

Le problème des cotisations et du droit aux allocations

Si l'on veut que la nouvelle réglementation puisse être appliquée avec un minimum de dépenses et de complications administratives, il faut que le cercle des personnes soumises à l'obligation de cotiser soit à peu près le même que dans l'ancien régime des allocations pour perte de salaire et de gain et dans l'A. V. S. En d'autres termes, les personnes qui ne sont pas astreintes au service militaire, les femmes et les étrangers doivent être tenus de verser des contributions, même s'ils ont peu de chance, voire aucune, d'être mis au bénéfice des allocations. Seule une obligation générale de cotiser permettra de fixer les cotisations au taux le plus bas et d'en confier la perception aux caisses de compensation d'A. V. S. Les personnes n'exerçant pas une activité économique seraient exonérées.

La décision prise par le Conseil fédéral d'étendre le droit aux allocations à tous les militaires que le service obligatoire contraint d'abandonner ou — en temps de paix — d'interrompre leur activité lucrative est parfaitement conforme au but visé par cette institution sociale. Ce principe est même interprété dans un esprit très large. En effet, l'indemnité sera accordée également à ceux qui, bien que ne travaillant pas au moment d'entrer en service, sont néanmoins considérés comme des personnes vivant du produit de leur travail (malades, chômeurs, etc.). En revanche, le droit des étudiants aux allocations a été fort contesté. Ne sont-ils pas assimilables aux personnes qui n'exercent pas d'activité économique? On sait qu'à la fin de la guerre un arrêté du Conseil fédéral du 29 mars 1945 a mis les étudiants au bénéfice de l'allocation à partir du 121^e jour de ser-

vice (y compris l'école de recrues). Cette décision a été motivée par le fait que le service militaire avait pour conséquence de retarder le moment d'exercer une activité lucrative. L'allocation devait en quelque sorte indemniser une perte ultérieure et indirecte de gain. En temps de paix, en revanche, la plupart des étudiants peuvent remplir leurs obligations militaires pendant les vacances. Néanmoins, les sociétés d'étudiants et celles qui groupent les milieux universitaires estiment que le service militaire du temps de paix entraîne souvent une prolongation des études. Dans son message, le Conseil fédéral relève que l'abandon d'une mesure prise en faveur d'une catégorie de personnes et qui est restée en vigueur pendant une période de paix de six ans constituerait une certaine rigueur. Les étudiants resteront donc au bénéfice des allocations. Cette décision exige, logiquement, que les apprentis, les élèves d'écoles professionnelles ou secondaires qui font du service soient également inclus dans le cercle des ayants droit.

Mais qu'en est-il des recrues? La commission d'experts avait décidé que les recrues qui n'ont pas une obligation d'entretien ou d'assistance devaient être exclues du bénéfice des allocations. Cette solution devait permettre une économie de 6 millions de francs environ par an. C'est dire que la commission d'experts avait délibérément négligé un problème social d'une indéniable importance. Le Conseil fédéral n'est heureusement pas entré dans ses vues. Il est évident qu'une loi privant les recrues des allocations dont elles bénéficient actuellement n'aurait eu aucune chance d'être acceptée par le peuple. Cependant, comme les apprentis, les étudiants et les autres militaires qui font encore des études, les recrues ne toucheront que des allocations minimums.

La position des recrues sera cependant inférieure par rapport à celle d'aujourd'hui. Rappelons en effet qu'elles sont actuellement traitées sur le même pied que les autres militaires. Le Conseil fédéral a cédé dans une certaine mesure aux pressions exercées par les milieux qui, pour des raisons d'économie, voulaient à tout le moins exclure du bénéfice de l'allocation les recrues qui n'ont pas une obligation d'assistance ou d'entretien. Il est regrettable que le Conseil fédéral se soit laissé influencer par les considérations, étrangères à la réalité, du rapport des experts sur l'activité économique et la situation sociale des recrues. Ce rapport cherche à éveiller l'impression que la majorité d'entre elles ne sont pas encore en mesure de gagner leur vie. Dans son message, le Conseil fédéral admet malheureusement que, de manière générale, les recrues ne subissent pas une perte sensible de gain. C'est si faux que, pour démontrer le contraire, il n'aurait pas même été besoin de procéder à de nouvelles enquêtes dans les écoles de recrues. Des investigations de ce genre ont été faites avant le dernier conflit mondial et au cours des premières années de la guerre. Il aurait suffi de les

consulter pour réfuter comme elles méritaient de l'être les allégations de la commission d'experts.

Le Conseil fédéral est d'ailleurs en contradiction avec lui-même. Du moment qu'il admet, à propos des étudiants, que « l'abandon d'une mesure prise en faveur d'une catégorie de personnes et restée en vigueur pendant une période de paix de six ans constitue une certaine rigueur », pourquoi ne l'admet-il pas au sujet des recrues? Il est souhaitable que les Chambres fédérales corrigent la réglementation inéquitable qui est prévue pour les recrues.

Les diverses sortes d'allocations et leur montant

Dans les limites des régimes précédents d'allocations pour perte de salaire et de gain, la situation sociale des militaires et leurs charges de famille ont été prises en considération de manière appropriée. Il continuera d'en aller ainsi. Ont droit à l'allocation de ménage: les militaires mariés, les militaires célibataires, veufs ou divorcés qui vivent avec un ou plusieurs enfants. Les militaires qui n'ont pas droit à l'allocation de ménage touchent l'allocation pour personne seule. Une allocation est versée pour chaque enfant de moins de 18 ans. L'enfant qui fait un apprentissage ou des études donne droit à l'allocation jusqu'à l'accomplissement de la 20^e année. Les militaires qui, en vertu d'une obligation légale ou morale d'entretien ou d'assistance, viennent en aide à leurs parents en ligne directe ascendante ou descendante, à leurs frères et sœurs ou à leur conjoint divorcé ont droit à une allocation d'assistance. Les militaires de condition indépendante continuent de toucher une allocation d'exploitation. Les femmes qui font du service sont assimilées aux hommes.

On notera avec satisfaction que le Conseil fédéral a renoncé à échelonner les allocations par région. Cette décision met fin à l'un des principaux défauts du régime actuel, qui accentue encore les différences de revenu entre les diverses régions.

Aux termes du projet, l'allocation de ménage se compose d'un montant fixe de 2 fr. et d'un montant variable de 40% du salaire journalier moyen acquis avant le service; elle est toutefois de 4 fr. au minimum et de 12 fr. au maximum. L'allocation journalière pour personne seule se compose d'un montant fixe de 50 ct. et d'un montant variable de 15% du salaire journalier acquis avant le service. Elle est toutefois de 1 fr. 25 au minimum et de 3 fr. 50 au maximum. Le tableau ci-dessous permet d'apprécier les effets de la nouvelle réglementation et de comparer les nouveaux taux à ceux du régime actuel:

Allocations aux militaires de condition dépendante

Echelonnement en valeurs absolues

Montants journaliers en francs

Salaire moyen	Projet de loi			Régime actuel					
	Allocation pour personne seule	Allocation de ménage	Allocation de ménage + 2 allocations pour enfants	Allocation pour personne seule		Allocation de ménage		Allocation de ménage + 2 allocations pour enfants	
				Régions rurales	Régions urbaines	Régions rurales	Régions urbaines	Régions rurales	Régions urbaines
5	1.25	4.—	5.50	1.—	1.60	4.50	4.50	4.50	4.50
6	1.40	4.40	5.90	1.—	1.60	4.50	5.40	5.40	5.40
7	1.55	4.80	6.30	1.—	1.60	4.50	5.50	6.30	6.30
8	1.70	5.20	6.70	1.20	1.80	4.50	5.50	7.05	7.20
9	1.85	5.60	7.20	1.40	2.—	4.80	5.80	7.35	8.10
10	2.—	6.—	8.—	1.60	2.20	5.10	6.10	7.65	9.—
15	2.75	8.—	11.—	2.60	3.20	6.80	7.80	9.35	11.60
20	3.50	10.—	13.—	3.—	3.60	8.50	9.50	11.05	13.30
25 et plus	3.50	12.—	15.—	3.—	3.60	9.—	11.—	11.55	14.80

En ce qui concerne l'indemnisation des personnes de condition indépendante, le projet s'écarte de la réglementation actuelle. L'allocation sera calculée non pas sur la base du revenu acquis immédiatement avant le service, mais d'après le gain pris en considération dans la dernière décision de cotisations en matière d'A. V. S. Ce système a le grand avantage de ne pas nécessiter une estimation spéciale du revenu au moment de l'entrée en service. Les différences faites dans le régime actuel entre l'industrie, le commerce et l'artisanat, d'une part, et l'agriculture, de l'autre, sont abandonnées.

Allocations aux militaires de condition indépendante

Allocations journalières selon le projet de loi

Montants en francs

Revenu du travail déterminant		Allocation d'exploitation	Allocation pour personne seule		Allocation de ménage		Allocation de ménage + 2 allocations pour enfants	
Par année	Par jour		Sans allocation d'exploitation	Avec allocation d'exploitation	Sans allocation d'exploitation	Avec allocation d'exploitation	Sans allocation d'exploitation	Avec allocation d'exploitation
0—2400	0— 6.60	2.—	1.25	3.25	4.—	6.—	5.50	7.50
2400—4800	6.60—13.15	2.—	2.—	4.—	6.—	8.—	9.—	11.—
4800—7200	13.15—19.75	2.—	2.75	4.75	8.—	10.—	11.—	13.—
7200—9600	19.75—26.30	2.—	3.50	5.50	10.—	12.—	13.—	15.—
9600 et plus	26.30 et plus	2.—	3.50	5.50	12.—	14.—	15.—	17.—

La décision de créer un système uniforme d'allocations pour l'industrie, le commerce, l'artisanat, les professions libérales et l'agriculture et de calculer les allocations sur la base du revenu antérieur à l'entrée en service entraînera pour les intéressés de sensibles améliorations. C'est ce qui ressort des tableaux ci-dessous, qui permettent de comparer les nouvelles allocations avec celles qui sont servies sous le régime actuel.

Allocations journalières selon le régime actuel

a) Industrie, commerce, artisanat, etc.

Montants en francs

Régions	Allocation d'exploitation	Allocation pour personne seule		Allocation de ménage		Allocation de ménage + 2 allocations pour enfants	
		Sans allocation d'exploitation	Avec allocation d'exploitation	Sans allocation d'exploitation	Avec allocation d'exploitation	Sans allocation d'exploitation	Avec allocation d'exploitation
Urbaines	2.50	2.—	4.50	5.50	8.—	9.30	11.80
Mi-urbaines ..	2.—	1.75	3.75	5.—	7.—	8.15	10.15
Rurales	1.50	1.50	3.—	4.50	6.—	7.05	8.55

b) Agriculture

Montants en francs

Personnes de condition indépendante sans ménage en propre		Personnes de condition indépendante avec ménage en propre	
Membres co-actifs célibataires de la famille	Exploitants et membres co-actifs mariés de la famille	Exploitants et membres co-actifs mariés de la famille sans enfant	Exploitants et membres co-actifs mariés de la famille avec 2 enfants
1.50	3.—	4.—	6.—

Cette sensible augmentation des allocations servies aux personnes de condition indépendante appelle de très sérieuses réserves, d'autant plus justifiées que le nouveau régime n'apporte que d'insignifiantes améliorations aux salariés et encore uniquement à ceux qui vivent dans les régions rurales et semi-urbaines. Quant aux travailleurs des villes, ils enregistrent une certaine réduction des prestations. Cette réalité, comme aussi le traitement qui est prévu pour les recrues rendent proprement inexplicables les avantages qui sont accordés aux personnes indépendantes.

Par une de ces ironies dont l'histoire est coutumière, ce sont précisément les milieux qui se sont le plus vigoureusement opposés au prélèvement des contributions et au versement d'allocations aux étudiants et aux recrues qui sont les plus avantagés. On distingue d'autant moins l'opportunité d'une telle augmentation pour un ser-

vice du temps de paix de courte durée que, pendant la guerre, alors que les périodes étaient longues et répétées, les intéressés se sont contentés de plein gré d'indemnités beaucoup plus faibles. Mais il est vrai qu'ils payaient alors des cotisations et qu'ils avaient fait en sorte qu'elles fussent fixées au taux le plus bas possible! Quoi qu'il en soit, les travailleurs ne manqueront pas de constater avec amertume que les milieux de l'agriculture et de l'artisanat, s'ils se déclarent las de payer des cotisations, ne sont en revanche jamais las de toucher des allocations! Cette amertume est d'autant plus compréhensible que les moyens financiers dont dispose encore le régime des allocations pour perte de salaire et de gain proviennent exclusivement des excédents de recettes réalisés par le fonds de compensation pour perte de salaire, c'est-à-dire d'un fonds alimenté par les salariés (la contribution patronale est prélevée d'une manière ou de l'autre sur la masse des salariés). L'agriculture et l'artisanat, en revanche, lors du partage du fameux « milliard », ont touché des sommes dépassant de loin leurs propres prestations. Ces montants ont été affectés à des œuvres d'entraide de ces deux branches. Rappelons encore que ce milliard excédentaire provenait pour plus de 600 millions des contributions des salariés et de leurs employeurs et pour un peu moins de 400 millions des contributions des pouvoirs publics.

Il convient aussi de noter que la très substantielle amélioration des allocations servies aux agriculteurs indépendants paraît peu compatible avec les efforts qui sont déployés pour enrayer la désertion des campagnes. Pendant la dernière guerre, on a constaté que non seulement les domestiques agricoles, mais aussi les fils d'agriculteurs, voire les exploitants, préféraient rester au service militaire plutôt que de reprendre leur travail. Il faut donc croire qu'ils tenaient pour suffisamment « intéressantes » les allocations servies alors et qui étaient pourtant fort basses par rapport aux montants proposés par le projet. On rétorquera que le service du temps de paix n'offre pas cette possibilité et que le projet ne prévoit pas l'indemnisation du service militaire accompli volontairement. Mais il n'en reste pas moins que la réglementation du temps de paix déterminera celle qu'il faudra envisager un jour en prévision d'une nouvelle mobilisation de guerre. A ce moment, il ne sera plus possible d'abaisser les taux fixés pour les allocations aux militaires qui appartiennent à l'agriculture.

La réglementation prévue pour les personnes de condition indépendante doit encore faire l'objet d'un examen attentif. Nous souhaitons, quant à nous, que l'Assemblée fédérale y apporte de sérieuses corrections sur divers points.

Quant à l'allocation pour enfants, elle sera fixée à 1 fr. 50 par enfant (aujourd'hui, le premier enfant est encore au bénéfice d'une allocation plus élevée que les suivants). L'allocation d'assistance

sera de 3 fr. par jour pour la première personne à charge et de 1 fr. 50 pour les suivantes. Elle est réduite du montant qui dépasse la prestation journalière effective du militaire. L'allocation d'exploitation est fixée à 2 fr. par jour.

L'allocation totale pour perte de salaire ne dépassera pas 19 fr. 50 par jour ni ne sera supérieure à 80% du salaire journalier déterminant. L'allocation minimum et une allocation pour enfant seront toutefois servies entièrement. Quant à l'allocation totale pour perte de gain, elle s'établit à 5 fr. 50 en I^{re} classe, à 9 fr. en II^e classe, à 12 fr. 50 en III^e classe, à 16 fr. en IV^e classe et à 19 fr. 50 en V^e classe.

Le problème du financement

a donné beaucoup de fil à retordre. Les dépenses nécessitées par le projet du Conseil fédéral s'établiront approximativement à 35 millions de francs par an. C'est dire que si l'on ne trouve pas de nouvelles ressources, la réserve actuelle de 190 millions de francs sera rapidement épuisée. On est généralement d'avis qu'une partie de cette réserve doit demeurer intacte afin que l'on soit en mesure de faire face aux exigences d'une nouvelle période de service actif. M. Gysler, conseiller national, a développé une motion proposant que la Confédération rétrocède à la réserve pour le paiement d'allocations pour perte de salaire et de gain les 200 millions provenant de l'excédent de recettes des anciens fonds centraux de compensation et mis à sa disposition pour faciliter le paiement de sa contribution à l'A. V. S. La Confédération n'a pas besoin de ces capitaux, le produit de l'imposition du tabac et des eaux-de-vie dépassant sensiblement le montant de sa contribution annuelle à l'A. V. S. Cet état de choses se modifiera naturellement au cours de la seconde étape du financement de l'A. V. S. A partir de 1968, les contributions de la Confédération et des cantons passeront, pendant dix ans, de 160 à 280 millions de francs par an. On peut donc objecter que la Confédération ne sera peut-être que trop heureuse, au cours de la seconde et de la troisième étape du financement de l'A. V. S., de disposer de nouveau de ces 200 millions pour faire face à ses obligations. Dans son message, le Conseil fédéral adopte néanmoins la manière de voir exprimée par l'Union syndicale dans son mémoire :

« Etant donné que, d'après l'article 106 de la loi sur l'A. V. S., seuls les intérêts des 200 millions peuvent être employés pour financer le paiement de la contribution de la Confédération, ce qui ferait actuellement 6 millions, le paiement de la contribution fédérale ne serait facilité que dans une mesure si faible que cela ne tirerait guère à conséquence lorsque la Confédération devra chercher de nouvelles ressources pour l'A. V. S. En revanche, le financement du régime des allocations serait grandement facilité par le remboursement des 200 millions en cause. »

Le Conseil fédéral se borne à constater qu'il se rallie à cette manière de voir et il a inséré dans son projet des dispositions relatives au transfert de ces 200 millions. Le fonds disposera donc, y compris les intérêts qui se sont accumulés, d'une somme de 234 millions de francs. Mais le problème du financement n'est pas résolu pour autant. Le projet précise que le fonds ne doit en aucun cas tomber au-dessous de 100 millions de francs. Ce niveau sera vraisemblablement atteint en 1964 — à la condition naturellement que d'ici là le nombre des jours soldés et le montant des indemnités n'augmentent pas sensiblement. A partir de ce moment, de nouvelles ressources deviendront indispensables. De manière générale, on est d'avis que les dépenses exigées par les allocations du temps de paix doivent être couvertes sans mettre les pouvoirs publics à contribution. Fort bien. Mais comment trouver l'argent nécessaire?

La commission d'experts avait proposé d'opérer des prélèvements sur le fonds de compensation de l'assurance-vieillesse. Quelques cantons, les associations patronales centrales, l'Union suisse des paysans et l'Union des syndicats autonomes se sont ralliés à cette solution. En revanche, la majorité des cantons, toutes les associations de travailleurs (à l'exception du syndicat précité) et l'Alliance des sociétés féminines suisses se sont catégoriquement opposés à ce que les fonds de l'A. V. S. fussent détournés de leur but. Tous craignent que l'on ne crée ainsi un dangereux précédent, pouvant entraîner de graves conséquences psychologiques et mettre en danger le financement de l'A. V. S. On estime que les excédents de l'A. V. S. éventuellement disponibles devraient être consacrés soit à améliorer les prestations de cette institution sociale, soit à créer une assurance-invalidité. Le Conseil fédéral s'est rallié à cette manière de voir. Il s'oppose nettement à ce qu'une partie des fonds de l'A. V. S. soient destinés à des fins étrangères, et cela d'autant plus que nous n'avons pas encore de données suffisantes sur l'évolution financière ultérieure de l'A. V. S.

Le Conseil fédéral prévoit donc que des cotisations seront perçues à partir du moment où le fonds de réserve sera tombé à 100 millions de francs. Seront astreints au paiement de ces contributions tous les salariés, les employeurs et les personnes de condition indépendante assujettis à l'A. V. S. L'Assemblée fédérale fixera périodiquement le montant des cotisations, de telle sorte que la réserve ne baisse pas au-dessous de 100 millions, ni ne dépasse sensiblement ce montant.

Ce qui importe avant tout, c'est que l'idée d'opérer des prélèvements sur le fonds d'A. V. S. ait été abandonnée. La loi dispose expressément que, dès que le montant de la réserve tombe au-dessous de 100 millions de francs, des cotisations seront perçues, sous la forme de suppléments aux cotisations d'A. V. S. L'article y relatif du projet de loi a la teneur suivante:

Perception de cotisations

¹ Si le montant de la réserve pour le paiement d'allocations aux militaires se réduit à 100 millions de francs, des cotisations seront perçues pour être versées dans la réserve.

² Seront astreints à verser des cotisations les employeurs et les personnes exerçant une activité lucrative soumis à l'obligation de payer des cotisations selon la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants. L'Assemblée fédérale peut étendre l'obligation de payer des cotisations à toutes les personnes qui ont droit aux allocations.

³ Les cotisations seront fixées sous forme de suppléments en pour-cent des cotisations selon la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants, et d'une manière analogue pour les personnes non astreintes à payer des cotisations selon la loi précitée. Les prescriptions de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants concernant le calcul, la perception, le recouvrement et la prescription des cotisations s'appliquent par analogie.

⁴ L'Assemblée fédérale fixera périodiquement le montant des cotisations de telle sorte que, d'après le principe de la répartition et à longue échéance, la réserve ne baisse pas au-dessous de 100 millions de francs, ni ne dépasse considérablement ce montant.

L'alinéa 2 précise que les cotisations destinées au paiement des allocations pour perte de salaire seront versées par les salariés et par les employeurs. L'alinéa 4 permettra d'adapter constamment les contributions aux besoins, de maintenir en permanence une réserve de 100 millions en prévision d'une mobilisation de guerre et d'empêcher l'accumulation de « nouveaux milliards », propres à déclencher les convoitises et d'ailleurs indésirables du point de vue économique.

La solution prévue n'en présente pas moins un inconvénient: elle devra être révisée au moment où le financement de l'A. V. S. entrera dans sa seconde phase (1968-1978). Mais cela n'a pas grande importance du moment que les dépenses exigées en temps de paix par les allocations pour perte de salaire et de gain doivent être couvertes sans contribution des pouvoirs publics. Evidemment, nous ignorons si la situation économique, aux environs de 1964, se prêtera aussi bien qu'aujourd'hui au prélèvement de nouvelles cotisations. Il n'est pas exclu que la politique suivie par l'agriculture, l'artisanat et les associations patronales pour différer autant que possible la perception de cotisations apparaisse alors sous son véritable jour: comme une politique à courte vue. Aujourd'hui, des cotisations prélevées sous la forme de suppléments aux contributions de l'A. V. S. seraient supportables pour tous. Des cotisations perçues à partir de 1953 pourraient être limitées à 5% de la cotisation d'A. V. S.; prélevées à partir de 1964 seulement, elles oscilleront, selon les prévisions de l'Office des assurances sociales, entre 7,5 et 10% de la cotisation d'A. V. S. Mais sur ce point, nous avons été la voix de

celui qui prêche dans le désert. Nous n'insisterons pas davantage parce que nous n'avons nulle intention de compromettre la ratification de cette loi par le peuple. Dans ce domaine comme dans d'autres, le temps nous donnera probablement raison; mais il sera alors trop tard.

Organisation, contrôle de la Confédération et contentieux

L'application de la loi incombe aux organes de l'A. V. S., avec la collaboration des états-majors et unités militaires.

Le Conseil fédéral surveille l'application de la loi. L'article 72 de la loi sur l'A. V. S. est applicable par analogie. La commission fédérale de l'assurance-vieillesse et survivants, complétée à cet effet par des membres de l'armée, institue dans son sein une sous-commission chargée de donner son avis au Conseil fédéral sur l'exécution et le développement ultérieur des dispositions sur les allocations aux militaires. On peut se demander s'il est nécessaire de faire appel à des représentants de l'armée. La défense des intérêts des militaires n'est pas leur affaire et ces intérêts seront toujours mieux sauvegardés, à notre avis, par les associations économiques et notamment par les organisations ouvrières.

Le contentieux est réglé de la même manière que pour l'A. V. S. Les intéressés peuvent, dans les trente jours, interjeter recours contre les décisions des caisses de compensation. Les recours sont tranchés en première instance par les autorités cantonales compétentes pour juger les différends en matière d'A. V. S. et, en dernière instance, par le Tribunal fédéral des assurances. Les articles 85 et 86 de la loi fédérale sur l'A. V. S. sont applicables par analogie. Il s'agit avant tout de sauvegarder le principe de la procédure simplifiée et gratuite. Comme c'est le cas pour l'A. V. S., les frais de procédure peuvent être mis à la charge des personnes qui abusent du droit de recours.

Aux termes de l'article 31 (dispositions finales et transitoires), l'obligation faite aux employeurs de payer un salaire en cas de service militaire conformément à l'article 335 du Code des obligations est supprimée. Il nous paraît utile que les Chambres examinent encore très attentivement si cette disposition ne risque pas de porter atteinte à des droits acquis. Cette réserve est d'autant plus justifiée que les dispositions qui restreignent à la portion congrue les recrues et les personnes qui font encore des études appellent de sérieuses critiques.

*

Il ressort de ce qui précède que le nouveau projet de loi s'entend, pour l'essentiel, aux principes qui régissent le régime actuel des allocations pour perte de salaire et de gain; dans l'ensemble,

cette réglementation a fait ses preuves. Sur certains points cependant, le projet ne donne pas entière satisfaction et il provoquera diverses critiques. Nous avons montré, quant à nous, les améliorations qui s'imposent. De manière générale, le projet du Conseil fédéral est l'un de ces compromis démocratiques dont nous avons le secret. Espérons, en terminant, que nous n'aurons jamais besoin de remplacer cette « réglementation du temps de paix » par une réglementation du temps de guerre!

La crise du mouvement syndical français

Ses causes, ses tendances, comment la surmonter

Par *A. Lafond*,

secrétaire confédéral de la C. G. T.-Force ouvrière

La crise du syndicalisme français est évidente. Nos camarades des centrales amies paraissent s'en inquiéter plus que les responsables du mouvement national. Ils n'oublient pas la place tenue par le mouvement français dans le syndicalisme international. Ils sentent aussi — parfois confusément — que la défaillance du véritable syndicalisme aggrave la crise larvée pesant sur la France.

Ils regrettent une éclipse, qu'ils souhaitent momentanée, dans les organismes syndicaux internationaux. Ils redoutent une impuissance lourde pour le destin de la démocratie et de la liberté dans un pays traditionnellement à la pointe du combat pour l'émancipation des peuples et la défense de la personnalité humaine.

Nous ne pensons pas qu'un optimisme de commande doive masquer les faits essentiels. La vérité, pour aussi pénible qu'elle soit, doit être recherchée. Non pour désespérer et s'abandonner, mais au contraire pour déterminer les voies du redressement. Pour s'y engager ensuite résolument et vaincre les difficultés.

En rappelant ici des points d'histoire, nous indiquerons les causes de la crise du syndicalisme français. En dressant le bilan de la situation, nous décèlerons ses tendances. Rapidement nous marquerons, à notre estime, les conditions de son redressement.

Le ver dans le fruit

Au lendemain de la première guerre mondiale, la vieille C. G. T. regroupait des effectifs considérables. La constitution de la III^e Internationale entraînait la première scission syndicale. Les communistes, exploitant le prestige de la victoire de la révolution d'octobre en Russie, entraînaient dans leur sillage les éléments révolutionnaires et libertaires non moscovites.