

**Zeitschrift:** Revue syndicale suisse : organe de l'Union syndicale suisse  
**Herausgeber:** Union syndicale suisse  
**Band:** 67 (1975)  
**Heft:** 8

**Artikel:** Les cartels syndicaux  
**Autor:** [s.n.]  
**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-385781>

### **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>**

# Les cartels syndicaux

## 1. Situation et problèmes

Aux termes des statuts, les *cartels syndicaux cantonaux* (dénommés ci-après: cartels) sont des *organes de l'Union syndicale*. En fait, c'est partiellement une fiction. Les cartels se sont assurés un degré d'autonomie qui dépasse largement celui qui devrait correspondre à des organes de l'USS. Cet état de choses est de nature à stimuler l'activité des cartels; mais il peut aussi être préjudiciable à l'application des décisions de l'Union syndicale et à la cohésion de son action. Il est notoire que des cartels anticipent sur des décisions de l'USS, les ignorent ou les enfreignent. Divers cartels se considèrent davantage comme des entités autonomes que comme des organes de l'USS, dans une mesure qui varie selon les régions, les mentalités et les personnalités dont l'influence est déterminante. Les besoins financiers des cartels sont couverts en majeure partie par les cotisations versées par les sections des fédérations. Seules les dépenses de la Camera del Lavoro, découlant de la situation particulière existant au Tessin, sont couvertes en grande partie par des subsides de l'Union syndicale; les cartels de Glaris et des Grisons bénéficient également d'une aide financière, mais nettement moins importante.

Les *différences* entre les cartels sont considérables: tant en ce qui concerne les effectifs que la situation financière et l'activité. Le degré d'engagement dans la politique cantonale – et l'influence exercée – varient d'un cartel à l'autre. On a lieu d'admettre que les taux de cotisation sont aussi variables que les montants des subventions publiques. De même, les accents de l'activité sont placés différemment d'un cartel à l'autre (travail éducatif, action politique, assistance judiciaire, services spéciaux aux membres, etc.). La réalité est plus diverse encore si l'on tient compte des cartels locaux – qui sont des organes des cartels cantonaux (art. 24 des statuts). Nous ne nous occuperons ici que des *relations entre l'Union syndicale et les cartels cantonaux*.

Le problème de l'assujettissement à un cartel suscite *nombre de divergences*. Nombre de travailleurs ne résident pas au lieu de travail; des sections des fédérations organisent des membres répartis entre plusieurs cantons, etc., de sorte qu'il n'est pas toujours facile de déterminer de quel cartel relève telle ou telle section. D'où conflits. En outre, dans certains cas, des sections refusent d'adhérer au cartel dont elles relèvent statutairement; il arrive aussi que des cartels admettent des sections qui ne font pas partie d'une fédération de l'USS.

Comme nous le relevons à propos de la *circulation de l'information* entre l'USS et les fédérations, *les échanges d'informations entre*

*l'USS et les cartels* sont insuffisants, trop largement commandés par le hasard, discontinus. Il y a souvent doubles emplois et lacunes. La même remarque vaut pour les actions (collectes de signatures et les campagnes qui précèdent les votations).

Partout on constate *un déséquilibre entre l'ampleur des tâches d'une part, et l'équipement personnel et financier, de l'autre*. Les secrétaires des cartels sont en permanence surchargés; c'est tout particulièrement le cas des non-permanents. Lorsque des tâches nouvelles ne sont pas assumées ou que des activités traditionnelles passent à des organisations concurrentes, cet état de choses est dû de toute évidence à l'insuffisance des moyens financiers et de l'équipement en personnel.

Ces remarques critiques ne doivent cependant pas inciter à formuler un jugement hâtif et erroné sur les cartels. Compte tenu des difficultés et des insuffisances – en matière de financement en particulier – il faut relever ici que, de manière générale, leur efficacité est plus grande que celle que l'on en pourrait raisonnablement attendre étant donné les moyens très limités (dotation en personnel, finances) dont ils disposent et le large éventail de leurs activités. Le dévouement de leurs fonctionnaires et militants est incontestable. *Les difficultés des cartels sont particulièrement aiguës dans les cantons dont l'économie est insuffisamment développée* – où la structure de l'emploi et d'autres réalités sont peu propices au recrutement et à l'activité syndicale.

C'est précisément dans ces régions, où le réseau des sections est très lâche, que les cartels sont les plus faibles alors qu'ils devraient être forts, assez forts pour corriger l'insuffisance des sections et affirmer plus vigoureusement la présence syndicale. Il est évident que cet état de choses est lié à la structure des cartels et à leur mode de financement (par les cotisations des sections). Cette constatation suffit pour éclairer la réforme qui est nécessaire. Il faut mettre fin à l'interaction paralysante entre fédérations faibles et cartels faibles – à moins que l'on accepte avec fatalisme que ces régions sont condamnées à rester des «jachères» syndicales. Le renforcement des cartels dans les régions dont l'économie est insuffisamment développée doit être l'un des objectifs prioritaires de la réforme des structures de l'Union syndicale.

Il y a ailleurs aussi des régions où le degré de syndicalisation est faible et des *cartels qui posent des problèmes*, notamment dans les régions où l'extension du secteur tertiaire est rapide. C'est avant tout aux fédérations qu'il appartient d'agir pour surmonter la stagnation.



## 2. Tâches

L'article 19 des statuts définit les tâches des cartels:

- a) ils surveillent la politique sociale sur le plan cantonal et contribuent à son développement;
- b) donnent des renseignements d'ordre juridique;
- c) promouvoient l'éducation ouvrière.

Il y a une dizaine d'années encore, la *politique sociale* était au centre de l'activité des cartels. Depuis lors, dans ce domaine, l'accent n'a cessé de se déplacer des cantons vers la Confédération.

Bien que la plupart des cartels déploient une intense et fructueuse activité en matière d'assistance judiciaire et agissent avec compétence, ce secteur des services syndicaux pourrait être encore développé. Les moyens financiers à disposition (subventions) varient fortement d'un cartel à l'autre.

Le *travail éducatif* est l'une des tâches les plus importantes des cartels. A côté de réalisations exemplaires, on enregistre des lacunes. Seule une minorité de cartels accomplissent un travail efficace. La plupart sont insuffisamment dotés en personnel et en ressources. Exception faite pour les cours régionaux, la coordination entre la CEO et les cartels est largement inexistante. La collaboration entre sections et cartels est insatisfaisante. Les méthodes d'enseignement ne sont pas au-dessus de toute critique. Ce qui manque, ce sont des animateurs bien formés et dynamiques.

On constate cependant avec satisfaction que le champ d'activité dépasse largement celui que délimitent les statuts. Comme la Confédération le fait pour les associations centrales, les cantons recourent, en matière de politique économique et sociale, à la collaboration des organisations cantonales. Ils ont sensiblement développé la *procédure de consultation*. L'avis des cartels est demandé dans une mesure grandissante par les cantons quand une procédure fédérale de consultation est ouverte. Bien que les statuts n'en fassent pas mention, les cartels agissent toujours plus largement sur le plan de la *politique économique*. Plusieurs d'entre eux interviennent de manière particulièrement vigoureuse dans le domaine de la politique fiscale (imposition de la richesse!). D'autres se préoccupent plus intensément du développement économique régional. Divers cartels se sont engagés dans le mouvement d'opposition contre la construction de centrales nucléaires. La *construction de logements* et la *protection des locataires* sont devenues des éléments – particulièrement dans les régions urbaines – de la politique des cartels.

Quelques cartels ont constitué des *organisations de bénéficiaires de rentes*, qui groupent avant tout les membres retraités des fédérations. Pour des raisons tout ensemble démographiques et sociales, l'importance de ces initiatives pourrait être appelée à grandir.

Les cartels se préoccupent également *des loisirs* (organisation de voyages, de concerts, de représentations théâtrales, etc.). Ils offrent à leurs membres la possibilité de faire certains achats à prix réduits, ainsi que d'autres services.

L'offre de services est de nature à gagner en importance parce que c'est un moyen d'intensifier les relations avec les membres.

Parmi les *tâches nouvelles des cartels*, mentionnons en particulier *la protection des consommateurs*. Il serait souhaitable que les cartels ouvrent des offices de consultation, en étroite collaboration avec la FPC. Les cartels pourraient aussi intervenir plus activement dans *le domaine de l'instruction et de la formation*.

Encore qu'elle ne soit que vaguement définie par les statuts, l'une des tâches les plus importantes des cartels consiste à *appliquer les décisions de l'USS*. Il s'agit avant tout de la participation aux actions décidées par celle-ci (récolte de signatures, participation active aux campagnes dans le respect des mots d'ordre de l'USS, diffusion de publications de l'USS, etc.). Les cartels sont des *organes d'exécution de l'USS*.

Bien que les expériences faites dans ce domaine soient pour la plupart positives, d'autres sont moins satisfaisantes. (Les écarts entre les résultats des cueillettes de signatures sont un indice.) L'équité commande cependant de relever que les insuffisances constatées ne peuvent pas être mises purement et simplement au débit des cartels. On ne saurait nier que l'Union syndicale n'informe ou n'encadre pas toujours suffisamment les cartels; parallèlement, la coordination entre les fédérations et les sections d'une part, et les cartels de l'autre, laisse parfois à désirer.

En simplifiant les choses, les tâches et activités des cartels peuvent être réparties entre *trois groupes*:

1. *L'activité politique autonome* qu'ils déploient sur le plan cantonal: participation à la procédure de consultation et à la politique économique et sociale, prise de position face aux votations, interventions et initiatives diverses, etc.
2. *Services*: encadrement des membres, assistance judiciaire, travail éducatif, organisation des loisirs, protection des consommateurs, etc.
3. *Exécution des décisions de l'USS*: participation aux campagnes qui précèdent les votations fédérales, information sur les décisions de l'USS, coopération au sein des organes de l'USS.

### **3. Modèles**

Nous examinerons tout d'abord brièvement les chances d'une «régionalisation». Cette éventualité se pose pour les cartels plus nettement peut-être que pour les fédérations qui réexaminent leurs



structures. En effet, si les cantons sont des entités politiques, ils ne sont pas des entités économiques.

### *Régionalisation*

Il suffit de jeter un regard sur les effectifs des cartels pour se convaincre que, pour divers d'entre eux, ils ne sont pas suffisants pour permettre – tant aujourd'hui que dans un avenir prévisible – une dotation appropriée en ressources financières et en personnel. Il apparaît donc logique d'envisager une régionalisation à titre de solution. Les statuts le permettraient dans une mesure limitée. L'art. 21 autorise la création de *secrétariats communs* à deux ou plusieurs cartels. Si l'on tient pour souhaitable que les cartels aient à leur tête un fonctionnaire permanent, on pourrait envisager des cartels couvrant, par exemple, les cantons de Zoug, Lucerne et Nidwald; ceux de Schwyz, Glaris et Uri; ceux de St-Gall et Appenzell; ceux de Bâle-Ville et Bâle-Campagne.

Indépendamment des autres combinaisons qu'on peut imaginer, on doit même se demander s'il ne conviendrait pas d'aller plus loin dans la voie de la régionalisation: en partant du principe que *les frontières cantonales ne sont pas déterminantes*. Par exemple, certaines des parties septentrionales du canton de Schwyz pourraient être rattachées au cartel de Zurich, la région de langue allemande du canton de Fribourg au cartel bernois, certaines parties du canton de Soleure au cartel de Bâle, etc. Ce ne sont là que quelques exemples de ce qui est concevable. Mais si cette conception est fascinante, sa réalisation est problématique au même degré. Un découpage en régions se heurte à de grandes difficultés pratiques, psychologiques et théoriques. Comment déterminer les critères géographiques, démographiques, économiques et culturels? comment les pondérer? des résistances de toutes sortes, l'attachement aux traditions, l'habitude, etc., rendront l'opération plus difficile encore.

Tout bien pesé, *la commission n'est pas favorable à la régionalisation* en particulier, parce qu'elle écarterait les tâches politiques des cartels, ou du moins les réduirait dans une trop forte mesure. En conséquence, elle est d'avis que *le champ d'activité des cartels doit rester délimité par les frontières cantonales*. Le principe: *un canton – un cartel*, doit être maintenu. Cela n'exclut cependant pas la création de secrétariats communs à plusieurs cartels.

### *Deux types de cartels*

Le fait que les cartels sont des organes de l'Union syndicale, mais sont financés par les sections des fédérations ne répond pas aux exigences de la logique. Celle-ci requiert que les cartels soient financés par l'USS dont ils sont les organes et que leurs secrétaires

et leur personnel soient payés par elle. Les cartels seraient alors *des offices ou «succursales» de l'Union syndicale*. Si les cartels restaient financés par les contributions des sections des fédérations, il faudrait prévoir qu'ils ne seraient plus des organes de l'USS, mais des *organismes juridiques autonomes*.

A maints égards, le premier type de cartel (office de l'USS) peut apparaître comme offrant la solution idéale. Les structures et les compétences seraient clairement définies et la garantie que les décisions de l'USS seront effectivement appliquées, serait plus grande. Cependant, cette centralisation implique les risques d'un bureaucratisme qui pourrait être préjudiciable au dynamisme des cartels. Mais ce sont avant tout des *raisons d'ordre financier* qui s'opposent à cette solution. Si l'USS devait assumer dans chacun des cantons le financement de cartels efficaces, les dépenses annuelles se chiffreraient par millions. Il n'est pas concevable que les fédérations mettent à sa disposition des moyens aussi considérables – même compte tenu du fait que le nouveau système allégerait de manière correspondante les charges des sections.

*Une autre variante apparaît plus réaliste*: dans les cantons où le degré de syndicalisation est élevé ou relativement élevé, les cartels continueraient à être financés par les sections; dans les autres cantons, les dépenses seraient couvertes par l'USS. Dans ce dernier cas, le cartel serait transformé en secrétariat commun, qui aurait pour tâche d'encadrer les membres des diverses branches et professions et qui conduirait, dans une mesure à définir, des négociations contractuelles. Cette solution présente cependant *un inconvénient*; elle pourrait, selon les circonstances, engager les fédérations à relâcher leur effort pour renforcer leurs positions dans les régions «syndicalement sous-développées».

Il ressort de tout cela que ni la variante du cartel qui serait un «office» de l'USS, ni celle qui suppose une restructuration régionale des cartels ne sont réalisables pour le moment. Ces conceptions doivent néanmoins continuer à faire l'objet d'une réflexion à long terme. Tout aussi problématique apparaît la solution qui prévoit deux types de cartels: l'un pour les cantons où les syndicats sont forts et l'autre pour ceux où ils sont faibles. Les trois activités principales (activité politique, services et exécution des décisions de l'USS) étant plus ou moins équivalentes (ou ne permettant pas d'établir un ordre précis de priorités), les modèles qui mettraient l'accent sur un domaine plutôt que sur un autre ne contribueraient pas à la solution du problème.

Cela dit, une *combinaison pragmatique et souple* apparaît plus opportune, plus réaliste qu'une solution purement théorique, qui imposerait un principe au détriment de l'efficacité. En bref: *il n'est pas indiqué de bouleverser fondamentalement le système actuel. En revanche, il peut et doit être amélioré.*



#### 4. Proposition

La commission tient pour *rationnelle la solution suivante*:

1. *Un cartel est nécessaire dans chaque canton.* Chaque cartel a un champ autonome d'activité, en particulier sur le plan de la politique cantonale. Cependant, dans l'optique des tâches de l'Union syndicale (art. 2 des statuts), de l'exécution des décisions de l'USS et des actions qu'elle engage, *les cartels doivent demeurer des organes de l'USS.* L'art. 17 des statuts doit être révisé compte tenu des divers domaines d'activité des cartels et préciser nettement ceux dans lesquels ils sont autonomes et ceux dans lesquels ils agissent en tant qu'organes de l'USS.

2. *Dans les régions où le degré de syndicalisation est faible,* il convient de créer des *secrétariats communs* à deux ou plusieurs cartels. Ils prendraient en charge l'assistance judiciaire, le travail éducatif et l'encadrement des membres (en particulier en matière de conseils); ils assumeraient la présence syndicale. En principe, chacun de ces secrétariats devrait disposer d'un fonctionnaire à plein temps. Pour ce qui est des affaires cantonales (procédure de consultation, initiatives politiques) les cartels cantonaux resteraient compétents. On pourrait ainsi maintenir pour l'essentiel le système des secrétaires qui n'assument qu'accessoirement cette fonction, le secrétaire permanent de l'organe commun étant responsable de la coordination et de l'exécution des tâches.

3. Cependant, la réalisation de l'objectif visant à rendre les cartels plus dynamiques, à garantir une meilleure coordination des efforts et l'exécution des décisions de l'USS suppose des *contacts plus étroits et plus réguliers entre l'USS et les cartels.* Un encadrement constant des cartels est indispensable, il l'est d'autant plus qu'une augmentation du nombre des campagnes et votations fédérales est prévisible. La commission des structures suggère l'engagement par l'USS d'un secrétaire chargé particulièrement de l'encadrement des cartels. Il les assisterait de ses conseils, il serait un animateur et un coordinateur; il veillerait à l'exécution des décisions de l'USS.

4. Les cartels resteront *financés avant tout par les cotisations des sections.* Cependant, pour stimuler leur activité et renforcer leur caractère d'organes de l'USS, celle-ci devrait également contribuer à la couverture de leurs dépenses. Cela suppose que *les fédérations devraient verser une contribution spéciale pour les cartels.* Une partie de son produit serait distribué entre les cartels au prorata de leurs effectifs (subside de base). Une partie du solde serait réservée au soutien financier des cartels faibles, et en particulier des secrétariats communs. Ces «subventions» seraient liées à certaines prestations (engagement d'un secrétaire, par exemple). Il pourrait être indiqué de subordonner la contribution de l'USS à deux conditions:



D'abord que les versements des sections affiliées correspondent bien aux effectifs réels de chacune d'entre elles; ensuite que les cartels perçoivent des sections une cotisation minimum appropriée, qui serait fixée par l'USS. Le reste du solde devrait couvrir les dépenses entraînées par l'engagement d'un secrétaire supplémentaire par l'Union syndicale.

La *réforme esquissée* table sur les réalités actuelles, mais place différemment les accents. Elle permettrait de combler certaines lacunes évidentes. L'efficacité des cartels serait accrue de manière générale; en particulier, cette solution renforcerait leurs positions dans les régions où le taux de syndicalisation est faible.

### *Mesures complémentaires*

Cette solution ne produira cependant tous ses effets que si elle est étayée par des mesures complémentaires.

Les cartels bénéficient de l'«image» de l'Union syndicale – et inversement. Pour améliorer l'image des cartels, il serait souhaitable de trouver une *nouvelle appellation*, qui éclairerait mieux leurs relations avec l'USS. On pourrait s'inspirer de l'exemple de Genève: Union des syndicats; «USS, canton de...», serait également concevable.

Un *symbole commun* pourrait également rendre sensible l'identification: USS/cartels. L'influence de ces éléments subjectifs ne doit pas être négligée.

Enfin, la diversité des subsides cantonaux et communaux aux cartels – qu'ils soient de nature générale ou versés pour des buts bien définis (assistance judiciaire par exemple) – indique qu'il devrait être possible d'obtenir ici et là des *subventions publiques plus élevées*.