

5505

MESSAGE

du

Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur un projet d'arrêté fédéral tendant à encourager le travail à domicile

(Du 3 septembre 1948).

Monsieur le Président et Messieurs,

Nous avons l'honneur de vous soumettre un projet d'arrêté fédéral tendant à encourager le travail à domicile. Cet arrêté a pour but de procurer un fondement juridique aux mesures qui ont été prises jusqu'à maintenant dans ce domaine par la Confédération. Nous nous permettons de vous exposer, à ce propos, ce qui suit :

I

A plusieurs reprises, les chambres fédérales ont été déjà appelées à traiter des questions touchant le travail à domicile. Nous rappellerons ici la motion Baumberger, déposée en décembre 1924, sur le dépeuplement des régions de montagne et notre rapport du 14 novembre 1930 (*), la loi fédérale du 12 décembre 1940 sur le travail à domicile (**) ainsi que l'interpellation Troillet, du 21 juin 1944, sur l'encouragement du travail à domicile. La matière a été traitée jusqu'à présent sous deux aspects différents. Ce sont tout d'abord les abus auxquels se prêtait le travail à domicile — durée du travail excessive faute d'une réglementation, salaires insuffisants, emploi des enfants, etc. — qui ont retenu l'attention des autorités et du public. D'autre part, la nécessité s'est fait sentir — conséquence directe pour une part de la réglementation adoptée — de prendre des mesures pour maintenir et développer le travail à domicile afin d'en faire bénéficier les populations ayant besoin des ressources qu'il procure.

Le premier point — réglementation des conditions de travail — a fait l'objet de la loi fédérale du 12 décembre 1940 sur le travail à domicile et

(*) FF 1930, II, 609.

(**) RO 57, 1497.

des ordonnances d'exécution qui s'y rapportent. Quant au développement du travail à domicile en tant que source de gain, l'intervention de la Confédération s'est surtout manifestée par l'appui qu'elle a apporté aux diverses mesures proposées par la motion Baumberger qui avait pour objectif d'élever le niveau d'existence des populations montagnardes. Il fut question, en 1932 déjà, de régler par voie législative cet aspect du travail à domicile. Le 31 août 1932, le département de l'économie publique nous soumit un projet d'arrêté fédéral qui prévoyait des subventions destinées à encourager le travail à domicile. Nous décidâmes toutefois, le 19 septembre 1932, de ne pas soumettre ce projet à l'Assemblée fédérale car nous estimions qu'il valait mieux, pendant un certain temps, faire figurer les subventions au budget annuel de la Confédération, attendu que les efforts déployés jusqu'alors avaient un caractère provisoire et que le moment ne nous semblait pas encore venu de donner un caractère définitif aux subventions en question. Il était indiqué, selon nous, d'attendre de plus amples résultats.

II

1. A la suite de notre décision du 19 septembre 1932 on inscrivit au budget annuel, depuis 1933 et avec l'approbation des chambres, des crédits de 120 à 150 000 francs. Des prêts furent également consentis sur le compte capital de la Confédération. Les subventions accordées jusqu'à la fin de 1947 au titre des crédits précités ont atteint 1,7 million de francs environ et les prêts quelque 200 000 francs. Ces derniers ont été ramenés par remboursement à 32 000 francs. Avant 1933, il avait été possible d'allouer déjà des subventions en vertu de l'arrêté fédéral du 28 septembre 1928 accordant une aide provisoire en vue d'atténuer la crise agricole et, dans la suite, au moyen des crédits — utilisés occasionnellement — qui étaient destinés à la création de possibilités de travail (arrêté fédéral du 6 avril 1939 concernant un nouveau renforcement de la défense nationale et de la lutte contre le chômage, fonds d'aide aux chômeurs). Ces subventions ont atteint 300 000 francs environ et les prêts, — actuellement presque entièrement remboursés ou remboursables au plus tard à la dissolution du groupement bénéficiaire — 500 000 francs environ.

Pour ce qui a trait aux régions de montagne, nous citerons encore l'arrêté du Conseil fédéral du 6 août 1943 concernant l'exécution de l'arrêté qui règle la création de possibilités de travail pendant la crise consécutive à la guerre. Cet arrêté mentionne à son article 23 le travail à domicile au nombre des mesures tendant à créer des possibilités de travail en montagne. On aurait pu, en outre, accorder des subventions dans certains cas par application de l'article 2 de l'ordonnance du 28 mai 1940 relative aux mesures tendant à équilibrer le marché du travail, en vue de couvrir des frais de formation des ouvriers à domicile. Il n'a pas été fait emploi de ces deux possibilités.

Les subventions ont été fixées et versées d'après des normes reprises en partie du projet d'arrêté de 1932. Sauf quelques exceptions de peu d'importance, elles ont été allouées à des offices publics cantonaux ou à des institutions privées d'utilité publique ayant pour but d'encourager d'une manière générale le travail à domicile ou d'en procurer aux populations qui en ont besoin. En principe, les populations urbaines comme les populations rurales, celles de la montagne comme celles de la plaine ont pu bénéficier de l'aide accordée. En fait, ce sont surtout les régions de montagne qui en ont le plus profité car la plupart des institutions subventionnées exercent leur activité en faveur des populations montagnardes. En outre, pour mieux permettre de tenir compte de la condition particulière de ces dernières, on a renoncé à considérer le travail à domicile dans l'acception restreinte du terme pour pouvoir mettre au bénéfice de subventions des activités de caractère artisanal destinées à couvrir les propres besoins de la famille. Ainsi a-t-on pu subventionner notamment des cours destinés à procurer l'habileté manuelle que requiert par exemple la confection d'objets simples ou l'exécution de réparations dans les exploitations agricoles de la montagne.

Abstraction faite de ce qui a été versé à des institutions centrales exerçant leur activité sur l'ensemble du pays, les subventions ont été subordonnées, en règle générale, à des prestations au moins égales du canton, de la commune ou d'autres intéressés. Ce sont en général les cantons qui sont intervenus, secondés par des institutions d'utilité publique, promotrices et animatrices des mesures encourageant le travail à domicile. Certains cantons à l'égard desquels le travail à domicile revêt beaucoup d'importance ont fait des efforts considérables dans ce domaine depuis vingt ou trente ans déjà. Les cantons de Berne, St-Gall, Tessin, Vaud et Valais en particulier ont pris des mesures diverses pour encourager le travail à domicile surtout dans les régions de montagne et leur ont consacré des sommes importantes (jusqu'en 1947, le canton de Berne a versé environ 300 000 francs, le canton de Vaud 175 000 francs, le canton du Valais 160 000 francs). Dans ces cantons, il s'est créé des institutions d'utilité publique plus ou moins considérables qui, grâce à une activité aussi variée que féconde, furent de tout temps les véritables soutiens des mesures instituées en faveur du travail à domicile par des considérations d'intérêt général. Nous mentionnons plus spécialement les deux grandes associations nationales: l'union suisse pour le travail à domicile, de Berne, et l'œuvre nationale pour la montagne, de Zurich, ainsi que les institutions bien connues de l'Oberland bernois «Heimarbeitszentrale der Volkswirtschaftskammer des Berner Oberlandes», «Handweberei Oberhasli», «Hausweberei Saanen», «Handweberei Zweisimmen», «Heimatwerk Thun» et «Oberländer Heimatwerk» à Berne; nous citerons encore la «Genossenschaft zur Förderung der Heimarbeit im Zürcher Oberland», l'«Innerschweizer Heimatwerk», l'«Association des tisserands fribour-

geois » et l'« Association des dentelles de Gruyère », l'« Appenzellische Vereinigung für Handweberei », la « Vereinigung für ländliche Heimarbeit im Kanton St. Gallen », le « Heimatwerk St. Gallen », le « Bündner Heimatwerk » de Coire et les ateliers de tissage de Grono et de Sta Maria dans la vallée de Müstair, la « Centrale del lavoro a domicilio » du canton du Tessin, ainsi que, plus récemment « La Romande », qui a été créée en 1946 comme centrale des métiers domestiques de la Suisse occidentale et méridionale grâce au concours des cantons de Vaud, Valais, Fribourg, Neuchâtel et Tessin.

Nous ne disposons malheureusement pas de données statistiques complètes sur les salaires payés aux personnes s'adonnant au travail à domicile. Or, ces salaires jouent un rôle très important dans les régions de montagne par le supplément de recettes en numéraire qu'ils procurent. Nous savons toutefois que la « Hausweberei Saanen », par exemple, a payé au cours des dernières années pour plus de 100 000 francs de salaires par an. Cette somme a atteint 143 000 francs pour l'exercice 1945/46, et le gain le plus élevé qu'ait obtenu un ouvrier à domicile a été de 6500 francs environ. Les ressources que la « Handweberei Oberhasli » procure aux populations des vallées de Gadmen et du Hasli se chiffrent par 30 à 40 000 francs par an, celles qu'a fourni la « Webstube Grono » aux habitants des vallées de Mesocco et Calanca, 20 à 30 000 francs par an. Il en est de même des autres institutions semblables.

2. A l'occasion des débats parlementaires ayant trait à la loi du 12 décembre 1940 sur le travail à domicile, les conseils ont adopté le 11 décembre 1940 une motion tendant à maintenir le volume du travail à domicile. Elle avait la teneur suivante :

« Le Conseil fédéral est invité à encourager les efforts tendant à maintenir le volume du travail exécuté à domicile. Il convient en particulier de rechercher une collaboration des employeurs et employés du travail à domicile avec les acheteurs, par exemple selon le système du label ».

Cette motion fut admise dans l'idée que la loi fédérale sur le travail à domicile risquait d'entraîner une diminution des possibilités de travail et de gain dans ce domaine, en raison des restrictions et des mesures de contrôle qu'elle prévoyait.

En outre, M. M. Troillet, député au Conseil des Etats, déposa le 21 juin 1944 l'interpellation suivante, à laquelle le chef du département de l'économie publique répondit le 27 septembre 1944 :

« En son temps, le département de l'économie publique avait préparé un arrêté fédéral pour le développement de l'industrie à domicile, surtout pour les régions de montagne.

Le Conseil fédéral n'estime-t-il pas que le moment est venu de donner suite à cette idée à l'effet de maintenir les populations à la campagne et de venir en aide aux régions de montagne ? »

A la suite de ces interventions parlementaires et de diverses discussions dont il ressort que la période d'essai prévue par l'arrêté du Conseil fédéral du 19 septembre 1932 devrait être considérée comme désormais révolue et qu'il y aurait lieu de substituer un régime légal nettement défini à celui des crédits budgétaires, le département de l'économie publique décida de mettre en chantier un projet de réglementation légale tendant à encourager le travail à domicile. A cet effet, le département nomma le 6 mars 1946 une commission d'experts qu'il chargea d'examiner de manière approfondie les questions ayant trait au travail à domicile et de formuler des propositions de réglementation légale. La commission se composait de représentants des cantons de Berne, des Grisons, du Tessin, de Vaud et du Valais, des employeurs et des travailleurs, des institutions centrales en faveur du travail à domicile ainsi que des services de l'administration fédérale directement intéressés. Elle a résumé les résultats de ses délibérations dans un rapport qu'elle remit le 21 novembre 1947 au département de l'économie publique. Les conclusions et propositions auxquelles elle s'est rendue sont les suivantes:

1. Le travail à domicile revêt une importance non seulement d'ordre économique, mais aussi d'ordre politique et social. Il constitue un moyen efficace pour lutter contre le paupérisme, protéger la famille et empêcher l'exode des populations rurales et montagnardes. Cet exode a pris une nouvelle ampleur au cours de ces dernières années et a aggravé dans une mesure croissante le déséquilibre entre les populations citadines et campagnardes, entre l'industrie et l'agriculture. Le travail à domicile, par les ressources qu'il procure, épargne aux mères de famille l'obligation de chercher un gagne-pain hors de leur foyer et offre souvent aux populations rurales, surtout aux populations montagnardes, l'unique moyen de disposer des recettes en numéraire qui leur sont indispensables pour n'être pas obligées d'abandonner leur village.
2. C'est à tort que l'on s'obstine parfois à considérer le travail à domicile comme une forme d'activité périmée et improductive. Ce peut être le cas, à certains égards, dans divers secteurs du travail à domicile qui ressortissent plutôt à l'assistance, mais il en est tout autrement lorsque le travail à domicile est étroitement lié aux manifestations de l'art populaire et, plus encore, lorsqu'il est issu des besoins de l'économie actuelle et qu'il est, de ce fait, une partie intégrante du processus industriel.
3. Il arrive souvent que les industriels renoncent à confier du travail à domicile précisément dans les régions et aux populations qui en auraient le plus besoin, parce qu'ils redoutent des inconvénients d'ordre économique en employant des personnes qui ne peuvent se consacrer entièrement à leur travail ou ne bénéficient pas d'une

formation suffisante ou encore habitent à une trop grande distance de l'entreprise. Or, pour les motifs énoncés, il est dans l'intérêt de l'ordre public et social de confier du travail qui peut être exécuté à domicile à des personnes vivant dans des contrées parfois complètement à l'écart du mouvement économique. Cette observation s'applique d'une manière toute particulière aux populations de la montagne. Il est donc nécessaire de prendre des mesures qui permettront d'éliminer les difficultés que pourrait rencontrer l'octroi de travail à domicile à ces populations auxquelles il procurerait les ressources qui leur font défaut.

4. Au nombre des mesures propres à maintenir comme à développer le travail à domicile, il faut retenir tout d'abord celles qui tendent à donner une formation professionnelle aux ouvriers à domicile, à leur procurer des instruments de travail appropriés, à mettre en rapport les employeurs et les ouvriers travaillant à domicile, à donner à ces derniers des conseils d'ordre technique ou commercial, de même qu'aux institutions encourageant le travail à domicile comme aux entreprises elles-mêmes, à stimuler la vente, tant en Suisse qu'à l'étranger, des articles confectionnés à domicile, à assurer la protection des marques et des modèles, à renseigner les intéressés et le public en général sur le caractère particulier du travail à domicile et sur son rôle politique et social, à introduire de nouvelles industries domestiques.
5. C'est à l'initiative privée — entreprises privées ou institutions d'utilité publique — de pourvoir au développement du travail à domicile. Cependant, il est nécessaire que l'Etat apporte, lui aussi, son concours lorsque le but à atteindre offre un intérêt d'ordre public ou social.
6. L'aide de l'Etat doit être fournie en premier lieu par les cantons. Toutefois il appartient à la Confédération de seconder les efforts des cantons et d'accorder son appui aux institutions offrant un caractère d'utilité publique qui procurent du travail à domicile ou qui ont pour but d'encourager d'une manière générale le travail à domicile.

On ne saurait demander à la Confédération de créer elle-même des industries à domicile ni d'encourager le travail à domicile en toute circonstance. En revanche, il est nécessaire qu'elle seconde par des mesures de caractère administratif et des subventions les efforts déployés dans ce domaine par les pouvoirs publics ou les particuliers s'ils revêtent un intérêt d'ordre public ou social. Les mesures administratives consisteront notamment à donner des conseils d'ordre technique et commercial, à coordonner les efforts individuels et à créer les organismes appropriés.

7. En conséquence, la commission d'experts propose de consacrer les mesures prises dans ce domaine depuis 1932 déjà, au moyen d'un arrêté

fédéral tendant à encourager le travail à domicile, arrêté qui se fondera sur l'article 31 *bis*, 2^e alinéa, de la constitution fédérale. Pour son contenu, la commission se réfère aux projets d'arrêté fédéral et de règlement d'exécution du Conseil fédéral qui sont joints au rapport qu'elle adresse au département de l'économie publique.

En raison de la situation difficile des finances fédérales, les crédits qui seront mis à disposition pour encourager le travail à domicile devront, pour le moment, être réduits au minimum. Bien que le représentant de l'administration fédérale des finances ait formulé une réserve à cet égard, la commission d'experts estime qu'il est cependant nécessaire, pour que l'aide de la Confédération soit efficace, de porter ces crédits — qui s'élevaient à 120 ou 150 000 francs environ jusqu'à maintenant — à 200 000 francs au moins.

En outre, la commission d'experts se prononce en faveur d'une enquête dans les diverses branches de l'industrie pour rechercher s'il n'existe pas encore d'autres possibilités de procurer du travail à domicile. Elle voudrait aussi qu'une enquête soit ouverte dans les cantons pour déterminer les régions à l'égard desquelles le travail à domicile revêt un intérêt particulier. Elle propose en outre d'améliorer les statistiques du travail à domicile en vue d'obtenir une image aussi fidèle que possible de son extension actuelle et de sa répartition par régions et par branches.

Outre les motifs précités — propositions présentées aux chambres, quinze ans de période d'essai et insuffisance à la longue des bases du régime actuel — les principes qui régissent la réforme des finances fédérales exigent aussi que l'on établisse une réglementation légale des mesures en faveur du travail à domicile. Dans notre message du 22 janvier 1948 concernant la réforme constitutionnelle des finances de la Confédération, nous avons prévu que les subventions fédérales ne pourront être allouées à partir du 1^{er} janvier 1953 que dans les limites des tâches qui incombent à la Confédération en vertu de la constitution. Rappelons toutefois que, selon la pratique établie depuis longtemps, la compétence de la Confédération en un domaine particulier ne doit pas forcément être mentionnée dans la constitution, si elle dérive indirectement du contenu de la constitution. En outre, les subventions ne devront être octroyées qu'en vertu de lois fédérales ou d'arrêtés fédéraux spéciaux et non par la voie du budget seulement. Ces actes législatifs devront préciser les buts de la subvention, ses conditions et son montant. En outre, la réforme des finances fédérales devra adapter le régime des subventions à la capacité financière des cantons (*).

(*) FF 1948 I, 620/621.

III

Après examen du rapport et des propositions de la commission d'experts, nous avons établi les normes suivantes qui tiennent compte des objectifs visés par la réforme des finances fédérales et devront présider à l'avenir à l'encouragement du travail à domicile par la Confédération. Renvoyant le lecteur aux conclusions de la commission d'experts que nous venons de transcrire et qui résument son rapport très complet du 21 novembre 1947, nous nous bornerons à examiner ci-après les points principaux.

1. C'est à juste titre que la commission d'experts relève qu'il est dans l'intérêt général comme dans celui de l'Etat d'encourager le travail à domicile en faveur de certaines sphères de la population. C'est le cas des personnes qui ont besoin d'un revenu à titre principal ou accessoire au moyen de travail qu'elles puissent exécuter dans leur logement ou dans un local de leur choix sans être liées par un horaire et qui ne sont toutefois pas à même d'exercer cette activité à leur propre compte. Dans les villes, il s'agit surtout de personnes retenues chez elles par des obligations de famille ou que l'âge ou la santé empêche de quitter leur domicile pour se procurer les ressources dont elles ont besoin. A la campagne, le revenu en numéraire que fournit le travail à domicile est indispensable lorsque, du fait de conditions d'exploitation défavorables, l'entreprise n'a qu'un rendement insuffisant ou parce qu'elle est trop petite pour subvenir à l'entretien de l'agriculteur et de sa famille, alors que les exigences du travail agricole et l'éloignement d'une localité industrielle refusent toute autre possibilité de gain accessoire. Cette observation s'applique tout spécialement aux régions de montagne. Comme le dit la commission d'experts dans son rapport, les moyens d'existence que procure le travail agricole dans ces régions sont souvent si précaires « qu'une partie des habitants se voit contrainte de chercher dans les villes le travail qui leur assurera le pain quotidien. Comme ce sont en général les éléments les plus jeunes et les plus actifs qui délaissent leur village, cet exode provoque non seulement une diminution numérique de la population montagnarde mais un affaiblissement de cette population que l'on a toujours considérée comme l'un des plus forts soutiens de l'Etat et l'une des sources de vie les plus riches de notre peuple. L'exode rural et le dépeuplement des régions de montagne a pris une telle ampleur au cours de ces dernières années qu'il a dangereusement compromis l'équilibre nécessaire entre la ville et la campagne, l'agriculture et l'industrie. Il est incontestable que la création de possibilités de travail à domicile constitue une mesure de nature à faire obstacle à cette évolution, en permettant d'assurer aux populations rurales et montagnardes des ressources suffisantes pour qu'elles ne soient pas contraintes d'émigrer ».

En fait, l'importance d'ordre politique et social que revêt le travail à domicile n'est pas contestée ni la nécessité de lui assurer l'aide de l'Etat.

Il va de soi qu'il ne saurait être question d'encourager le travail à domicile quel qu'il soit mais seulement lorsqu'il constitue une source de revenu indispensable à l'entretien de celui qui s'y livre et que l'activité considérée ne pourrait s'exercer sans l'intervention de l'Etat. On ne peut se dissimuler que certaines activités à domicile sont menacées par le progrès technique et la concurrence des fabriques. En outre, comme le relève la commission d'experts, il arrive souvent que le travail à domicile sous sa forme moderne, tel qu'il est issu des besoins de l'économie actuelle et de la production en série, fait précisément défaut dans les régions qui en auraient le plus besoin. Les expériences recueillies au cours des dernières années enseignent qu'il suffirait de prendre quelques mesures relativement simples pour remédier à cet état de choses. Les plus indiquées concernent la formation professionnelle des ouvriers à domicile et le perfectionnement technique, l'octroi d'une certaine aide aux services cantonaux et communaux ou aux institutions privées d'utilité publique ayant pour tâche de procurer du travail à domicile à des populations que l'économie privée ne peut atteindre. Mentionnons encore, dans cet ordre d'idée, l'appui qu'il y aurait lieu de donner aux mesures ainsi qu'aux institutions ayant pour but d'encourager d'une manière générale le travail à domicile et de résoudre les questions qui s'y rattachent.

2. En tant que source de gain indispensable à certaines sphères de population, le travail à domicile mérite incontestablement l'appui de l'Etat lorsque les personnes qui s'y livrent viendraient, sans cette aide, à perdre leur activité. Il reste toutefois à déterminer dans quelle mesure la Confédération, les cantons et les communes doivent y participer. Préalablement, nous relèverons avec la commission d'experts que le nombre des personnes que l'âge, les infirmités ou le chômage oblige de recourir au travail à domicile devrait constamment tendre à diminuer grâce au développement des assurances sociales. L'assurance-vieillesse et survivants ne manquera pas d'exercer une influence sensible à cet égard. Quant à la demande de travail à domicile dont la cause directe ou indirecte remonte au chômage, elle est beaucoup plus faible en période de prospérité économique qu'en temps de crise. Cependant le besoin s'en fera toujours sentir car, dans bien des cas, le travail à domicile restera, pour les personnes qui s'y livrent, la seule possibilité de subvenir à leur entretien; c'est ce qui lui confère aussi une valeur morale qu'il ne faut pas sous-estimer. Néanmoins nous partageons aussi l'avis de la commission d'experts quand elle déclare que, pour procurer du travail à domicile aux personnes âgées, aux infirmes ou aux malades, on devrait recourir aux mesures destinées à protéger la vieillesse ou les infirmes. En pareil cas la Confédération doit s'abstenir de toute aide matérielle directe d'autant plus qu'elle soutient les institutions sociales en faveur des personnes âgées, des malades et infirmes, telles que « Pro senectute » et « Pro infirmis », par exemple. C'est à ces associations qu'incombe le soin, le cas échéant, de procurer du travail à domicile aux personnes relevant

de leur champ d'activité. Si le besoin de mesures plus étendues devait se faire sentir, les œuvres privées et les cantons auraient à y pourvoir. La Confédération doit, par principe, concentrer son intervention sur les grandes tâches qu'implique la conception moderne de l'Etat social tout en tenant mieux compte encore de la capacité financière des cantons. En revanche, les cantons, les communes, les institutions privées de bienfaisance, grâce à leur connaissance des cas d'espèces, sont mieux placés que la Confédération pour subvenir par leurs propres moyens, avec plus d'équité et à moins de frais, aux difficultés qui entravent certaines destinées.

Il est nécessaire d'établir une distinction analogue à propos du travail à domicile en plaine, notamment dans les villes. Les obstacles auxquels se heurte le travail à domicile en montagne par suite de l'isolement et des difficultés de remédier à l'absence de formation professionnelle ne jouent en plaine plus un rôle sensible. S'il existe des personnes que les milieux de l'économie privée ne peuvent occuper, ce ne saurait être généralement qu'en raison d'empêchements qui appellent l'intervention des cantons ou des communes. Il s'ensuit que la Confédération ne peut prêter une aide permanente aux mesures prises par les cantons ou les communes en faveur du travail à domicile dans les villes ni — pour une large part — dans les régions rurales de la plaine que d'une manière indirecte, en recourant à des mesures qui ressortissent à la protection de la famille et non au titre particulier de celles qui ont pour propre objet d'encourager le travail à domicile. Nous formulerons toutefois une réserve pour les temps de crise en ce sens que les mesures destinées à la création de possibilités de travail s'étendent aussi au travail à domicile dans les villes comme en plaine d'une manière générale.

Pour ce qui est de l'aide permanente qu'elle accorde au travail à domicile, la Confédération concentrera ses efforts surtout en faveur des régions de montagne. Elle accomplira ainsi une tâche dont l'importance politique et sociale est reconnue et qui incombe à des cantons économiquement faibles. La délimitation des populations montagnardes pourrait s'opérer d'après la définition des régions de montagne formulée en matière d'allocations aux militaires pour perte de gain telle qu'elle a été reprise par la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants. La distinction entre les régions de montagne et la plaine s'établirait donc en principe d'après le cadastre fédéral de la production agricole.

Ce partage de l'activité des pouvoirs publics dans le domaine de l'encouragement du travail à domicile n'exclut nullement que les activités s'y rapportant, qui incombent aux cantons, aux communes ou aux institutions privées, ne puissent bénéficier de certaines mesures générales prises par la Confédération. Nous songeons par exemple aux conseils techniques ou commerciaux que donnent des offices subventionnés par la Confédération. Une collaboration serait même fort souhaitable car elle assurerait une coordination des efforts déployés par les milieux officiels

et par les particuliers pour le plus grand avantage des personnes qui s'adonnent au travail à domicile.

3. De même qu'il n'appartient pas à la Confédération de vouloir encourager le travail à domicile quel qu'il soit, il ne saurait être question non plus qu'elle crée elle-même des branches d'activités à domicile et, moins encore, qu'elle prenne des mesures en faveur de cas d'espèce. Indépendamment du fait que le travail à domicile relèvera toujours et surtout des milieux privés, c'est aux cantons et aux communes qu'incombe le devoir de prendre l'initiative lorsque l'intervention des pouvoirs publics se révèle nécessaire. La tâche de la Confédération se borne à prendre des mesures d'ordre général et à verser des subventions pour parfaire les efforts des cantons, des communes et des particuliers, lorsque le but à atteindre répond à un intérêt général d'ordre public ou social. Quant à certaines tâches qu'il est nécessaire de confier à un organisme central, la Confédération dispose depuis bien des années d'un groupement neutre: l'union suisse pour le travail à domicile auquel il faut ajouter l'œuvre nationale pour la montagne, à Zurich qui, dans le domaine du travail à domicile de caractère artistique exécuté à la montagne, bénéficie d'une grande expérience et de vastes possibilités d'action. Grâce à ces institutions, il n'y a pas lieu de craindre qu'en donnant un fondement définitif aux mesures en faveur du travail à domicile on ne provoque un accroissement de l'appareil administratif fédéral. Tout au contraire, le régime préconisé permettra de prendre des mesures à longue échéance, ce qui ne peut qu'entraîner une certaine simplification.

4. La commission d'experts estime qu'il est nécessaire, pour que l'aide de la Confédération soit efficace, d'allouer un crédit de 200 000 francs par an en faveur du travail à domicile. Aux termes du procès-verbal de la séance du Conseil fédéral du 19 septembre 1932 et de l'arrêté pris à cette date en faveur du travail à domicile, il avait été prévu des crédits annuels de 250 000 francs dont 120 000 francs étaient destinés à l'octroi de subventions et 130 000 francs à la constitution d'un capital permettant d'accorder des prêts sans intérêt. Vu les exigences de la réforme des finances fédérales, les prestations de la Confédération devront toutefois être réduites au minimum, tout au moins en période économique favorable. C'est dans cet esprit que nous estimons que l'on peut renoncer au versement annuel des 130 000 francs prévu par l'arrêté du Conseil fédéral du 19 septembre 1932 en vue de constituer un capital destiné à l'octroi de prêts, ainsi qu'aux crédits destinés à la création de possibilités de travail auxquels on recourut à l'occasion (cf. p. 131). On y peut renoncer d'autant plus aisément, en ce qui a trait à ces derniers, que le présent projet fait réserve d'une aide plus étendue en faveur du travail à domicile au titre des mesures générales destinées à la création de possibilités de travail. Il sera substitué au capital dont nous venons de parler, aux diffé-

rents crédits destinés à la création de possibilités de travail et aux crédits budgétaires de 120 à 150 000 francs alloués jusqu'à maintenant un crédit unique qui devra suffire tant pour l'octroi de prêts que de subventions. Le montant de ce crédit devrait être arrêté chaque année par les chambres en tenant compte de la situation générale, de l'état des finances et des autres possibilités d'emploi existant dans les régions de montagne. Les départements cantonaux compétents en matière de travail à domicile ont, eux aussi, relevé dans leur réponse à notre enquête l'étroite relation qui existe entre l'état général de l'emploi et la demande de travail à domicile. Toujours est-il cependant que l'aide de la Confédération ne devrait pas être sujette à des fluctuations excessives si l'on veut que son efficacité soit durable. La situation économique n'a pas d'influence sur le rôle du travail à domicile qui consiste à élever le niveau de vie de populations montagnardes économiquement faibles. Nous estimons en conséquence qu'en période normale, un crédit annuel de 120 000 francs constituerait la règle dont on ne devrait pas trop s'écarter car il ne faut pas se dissimuler que les régions de montagne qui bénéficieront du régime projeté ne participent que rarement à l'heureuse conjoncture économique et qu'elles ont donc doublement besoin de mesures qui doivent remédier à leur situation. Si l'on veut toutefois tenir compte autant que possible de la situation économique, on pourra le faire moins en modifiant le montant des crédits qu'en substituant des prêts aux subventions.

IV

L'analyse des articles du projet d'arrêté appelle les observations suivantes :

Article premier. Comme nous l'avons déjà relevé (cf. p. 142) c'est aux milieux privés ainsi qu'aux cantons et aux communes qu'il appartient en premier lieu de pourvoir au développement du travail à domicile. La Confédération ne peut intervenir qu'à titre complémentaire.

Est notamment réputée travail à domicile, au sens de la loi fédérale du 12 décembre 1940 sur le travail à domicile, toute activité artisanale et industrielle qu'une personne exerce dans son logement ou dans un local de son choix pour le compte d'un employeur et contre salaire. Cependant, en raison des besoins particuliers des régions de montagne, il est nécessaire de donner au terme de travail à domicile une acception moins étroite que la loi fédérale sur le travail à domicile. L'aide de la Confédération doit en particulier pouvoir s'étendre au travail de caractère artisanal qui consiste dans la fabrication d'objets destinés à couvrir les propres besoins de la famille et à la production des matières premières nécessaires (telles que le chanvre, le lin, la laine). Il faut aussi mettre au bénéfice de l'aide le travail à domicile de caractère artisanal ou industriel exécuté dans des locaux fournis par l'employeur : nous faisons allusion surtout à des insti-

tutions telles que les ateliers de tissage de Grono et de Santa Maria, dans la vallée de Müstair; enfin on inclura aussi, le cas échéant, les groupes d'ouvriers à domicile, en plaine et plus spécialement en montagne, occupés dans des ateliers communs par des entreprises industrielles.

Art. 2. La commission d'experts rappelle dans son rapport combien il est important que des personnes neutres fournissent des conseils éclairés qui, non seulement permettront d'éviter des désagréments économiques ou des pertes d'argent, mais contribueront aussi au succès des efforts déployés en faveur du travail à domicile. Ces conseils seront essentiellement d'ordre technique et commercial. Ils porteront surtout sur l'outillage et la formation professionnelle, s'il s'agit d'ouvriers, sur les questions économiques, s'il s'agit d'institutions d'utilité publique et sur les questions d'organisation — notamment sur la mise en rapport des employeurs et des ouvriers à domicile — s'il s'agit d'entreprises privées. Ces renseignements revêtent une importance particulière à l'égard d'institutions subventionnées; on subordonnera, le cas échéant, l'octroi d'une subvention à la condition que le bénéficiaire accorde un droit de regard dans ses affaires par un service d'information neutre et qu'il observe les instructions de celui-ci.

Il ne saurait être question que la Confédération assume elle-même la tâche de donner des conseils techniques et commerciaux. Tout au plus établira-t-elle des directives générales et se réservera-t-elle le droit de trancher en dernier ressort. Quant au reste, elle délèguera ses attributions à des organismes préposés, en premier lieu à l'Union suisse pour le travail à domicile, fondée en 1931, et à son secrétariat, l'office suisse du travail à domicile. Pour ce qui a trait au travail à domicile dans les régions de montagne, elle disposera également des services de l'œuvre nationale pour la montagne. Tant que ces organismes maintiendront leur activité, il n'existera pas de motifs d'envisager la création de nouveaux offices chargés de conseiller les personnes s'intéressant au travail à domicile et de coordonner les efforts individuels.

En matière de travail à domicile, il est, bien entendu, de toute importance de procéder à une coordination judicieuse non seulement des initiatives privées mais aussi de mettre en harmonie, en les rendant complémentaires les uns des autres, les efforts des pouvoirs publics et des particuliers. L'office suisse du travail à domicile pourra, dans ce domaine encore, rendre de précieux services. On devra également assurer la coordination des propres mesures de la Confédération, par exemple de celles qui ont trait à l'exécution de la loi sur le travail à domicile, à la formation professionnelle ou au placement des ouvriers à domicile avec celles que prévoit le présent projet.

Art. 3. Seuls les organismes officiels et les institutions privées d'utilité publique peuvent prétendre à des subventions pour couvrir des dépenses

engagées en vue de procurer du travail à domicile. Il faut toutefois que ces organismes et institutions se heurtent à des difficultés particulières comparativement à d'autres qui poursuivent le même but. Nous citerons à titre d'exemple les mesures destinées à maintenir des activités à domicile qui conviennent particulièrement à certaines régions de montagne, mais auxquelles les milieux de l'économie privée ne peuvent s'intéresser, parce que ces activités n'offrent pas des possibilités de gain suffisantes; mentionnons aussi les dépenses destinées à procurer du travail à domicile dans les vallées reculées.

En revanche, on ne limitera pas aux organismes officiels et aux institutions d'utilité publique, l'octroi de subventions ayant trait à la formation professionnelle et au perfectionnement des ouvriers à domicile ainsi qu'à l'achat d'instruments de travail appropriés. On en étendra le bénéfice, au contraire, aux entreprises industrielles privées qui procurent du travail à domicile. En règle générale, on ne versera pas de subventions aux entreprises elles-mêmes mais à des associations ou offices fiduciaires qui se chargeront d'organiser des cours dans l'intérêt de la branche considérée tout entière, de procurer des instruments de travail, etc. Nous rappellerons que pour maintenir ou accroître le volume des travaux à exécuter à domicile, il est dans l'intérêt des populations montagnardes tout spécialement de soutenir dans certaines limites les entreprises industrielles qui ont la possibilité de fournir une importante quantité de travail à domicile sans être toutefois à même de le faire sans l'aide des pouvoirs publics. L'importance de cette aide dépendra de la situation économique générale et des circonstances locales.

Des subventions seront en outre accordées à des institutions qui, d'une manière générale, ont pour but d'encourager le travail à domicile. Ne peuvent y prétendre les activités qui ne favorisent le travail à domicile que dans certaines régions ou dans certains cantons déterminés, mais celles qui, lorsque le besoin s'en fait sentir, doivent parfaire les efforts des cantons, des communes ou des particuliers. D'après le présent projet, les régions de montagne seront les principales bénéficiaires. Rappelons encore les mesures dont nous venons de parler à propos de l'article 2 — qui consistent à fournir des conseils techniques et commerciaux et tendent à une organisation plus rationnelle du travail à domicile — mesures qui se révéleront dans bien des cas plus utiles encore que des subventions pour soutenir des initiatives locales ou régionales et leur assurer le succès. Comme nous l'avons dit, la Confédération déléguera ces tâches — sous certaines conditions et en se réservant d'opérer les contrôles nécessaires — aux grandes institutions existantes, principalement à l'union suisse pour le travail à domicile et à l'œuvre nationale pour la montagne. Ce sont ces institutions qui jusqu'à maintenant ont reçu les subventions les plus considérables. L'office suisse du travail à domicile, qui assume les fonctions de secrétariat de l'union suisse pour le travail à domicile créée en 1931,

exercera son activité en étroite relation avec les autorités compétentes en la matière. En tant qu'organisme semi-officiel, cet office pourra décharger la Confédération en assumant les tâches qui tendent à maintenir ou à créer des activités à domicile et à coordonner les efforts déployés. Ainsi sera-t-il superflu, à l'avenir encore, de créer au sein de l'administration fédérale un service spécial chargé de toutes les matières ayant trait à l'encouragement du travail à domicile. L'office suisse du travail à domicile — qui n'aurait besoin que de deux ou trois employés — pourrait exercer son activité d'après les instructions et sous le contrôle d'un comité dont les membres seraient en partie désignés par la Confédération. L'œuvre suisse pour la montagne s'occupera plus spécialement du travail à domicile destiné à couvrir les propres besoins des populations montagnardes, ainsi que des activités artisanales qui en découlent en se consacrant surtout aux questions ayant trait à la formation professionnelle.

Art. 4. Les subventions fédérales ne doivent pas, en règle générale, excéder la moitié des sommes nécessaires à l'exploitation ou des dépenses restant à couvrir. Il s'ensuit qu'elles peuvent, en revanche, être inférieures. Elles sont cependant subordonnées à des prestations au moins égales de la part de tiers, c'est-à-dire des cantons ou des communes y ayant intérêt, ou encore, de particuliers. Les subventions fédérales peuvent être également inférieures aux prestations de tiers. Il y aura lieu de prendre en considération la situation financière des cantons. Nous songeons en particulier à la faculté prévue dans la réforme des finances fédérales de tenir compte de la situation des cantons économiquement faibles. La Confédération pourra aussi renoncer à la condition qui prescrit des prestations au moins égales de la part de tiers lorsqu'il s'agira de subventions versées à des organismes nationaux ou intercantonaux d'utilité publique.

Des prêts seront substitués aux subventions si l'on peut espérer que les recettes futures permettront de rembourser les sommes fournies par la Confédération. On recourra à cette faculté surtout en période économique favorable. Les prêts accordés jusqu'à maintenant l'ont été d'ordinaire sans intérêts. En revanche, il a été payé aux services fédéraux de caisse et de comptabilité un intérêt de 4 pour cent sur les prêts accordés au titre du compte capital de la Confédération et prélevés sur les crédits budgétaires ouverts en faveur du travail à domicile. A l'avenir, on réclamera un modeste intérêt, même sur les prêts consentis aux entreprises qui s'occupent du travail à domicile, le paiement d'un intérêt étant favorable au remboursement du capital lui-même, car si faible qu'il soit, cet intérêt est pour le débiteur un rappel de l'engagement qu'il a contracté. Un prêt de la Confédération, même dans ces conditions, constitue une aide précieuse en évitant aux entreprises qui en bénéficieront les inconvénients d'un emprunt en banque. Vu l'extrême diversité des conditions régnant dans le domaine du travail à domicile, il serait indiqué de fixer de cas en cas

le taux d'intérêt et la durée du prêt. On considérera qu'un taux de 4 pour cent et une durée de 10 ans constituent des maximums.

Art. 5. Les dispositions d'exécution tiendront compte des explications que nous venons de formuler, notamment en ce qui a trait au sens du terme de travail à domicile, aux attributions conférées à l'office suisse du travail à domicile et à l'octroi des subventions. Elles devront contenir en outre des indications précises sur la présentation des demandes de subventions, le paiement de ces dernières et leur retrait éventuel, ainsi que sur l'obligation qui incombe aux bénéficiaires de fournir des rapports et tous renseignements utiles.

* * *

Nous nous résumerons en disant qu'un arrêté offrirait l'avantage de donner un fondement légal aux mesures que la Confédération prend depuis une vingtaine d'années pour encourager le travail à domicile. Grâce à cet arrêté, la Confédération pourrait continuer à soutenir efficacement les efforts déployés jusqu'à maintenant tout en ne leur consacrant que des sommes relativement modestes. Elle pourrait apporter une aide sensible aux milieux économiquement faibles de la population, surtout de la population particulièrement désavantagée des vallées reculées de nos montagnes, et leur procurer des possibilités de travail et de gain qui leur seraient un précieux stimulant. Ainsi réaliserait-on un vœu d'une portée politique et sociale considérable.

Au vu des considérations qui précèdent, nous avons l'honneur de vous recommander d'approuver et d'adopter le projet d'arrêté fédéral ci-joint.

Veuillez agréer, Monsieur le Président et Messieurs, les assurances de notre haute considération.

Berne, le 3 septembre 1948.

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération,

CELIO

Le chancelier de la Confédération,

LEIMGRUBER

(Projet)

ARRÊTÉ FÉDÉRAL

tendant

à encourager le travail à domicile*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,*vu l'article 31 *bis*, 2^e alinéa, de la constitution;

vu le message du Conseil fédéral du 3 septembre 1948,

*arrête:***Article premier**

La Confédération encourage le travail à domicile lorsqu'il joue un rôle social ou qu'il est utile au pays, en particulier lorsqu'il est de nature à améliorer les conditions d'existence des populations montagnardes.

Principe

En tant que les institutions privées ne peuvent prendre à leur charge l'œuvre d'encouragement du travail à domicile, la Confédération interviendra à titre complémentaire par des mesures générales et par des subventions.

Est réservée une aide plus étendue rentrant dans les mesures générales tendant à créer des possibilités de travail.

Art. 2

Les mesures générales consistent notamment à donner des conseils à tous les intéressés, à coordonner les efforts individuels, ainsi qu'à créer les organismes appropriés.

Mesures générales

Art. 3

Des subventions pourront être accordées dans les limites des crédits disponibles:

Subventions

- a. Pour permettre aux organismes officiels ou aux institutions privées d'utilité publique de procurer du travail à domicile;

- b. Pour permettre aux organismes officiels ou aux institutions privées d'organiser des cours destinés à la formation professionnelle ou au perfectionnement des ouvriers à domicile dans les cas où il n'est pas accordé de subventions en vertu de la loi fédérale du 26 juin 1930 sur la formation professionnelle ou d'autres dispositions de la législation fédérale;
- c. Pour fournir aux ouvriers à domicile les instruments de travail appropriés;
- d. Pour seconder d'autres activités favorisant le travail à domicile, notamment celle de l'office suisse du travail à domicile ou d'autres institutions qui, d'une manière générale, ont pour but d'encourager le travail à domicile.

Art. 4

Montant des
subventions

Les subventions ne doivent pas, en règle générale, excéder la moitié des sommes nécessaires à l'exploitation ou des dépenses restant à couvrir. Elles peuvent être remplacées par des prêts.

L'octroi des subventions est, en règle générale, subordonné à des prestations de tiers d'un montant suffisant mais au moins égal à celles de la Confédération. Il sera tenu compte en particulier de la situation financière des cantons intéressés.

Art. 5

Exécution et
entrée en vigueur

Le Conseil fédéral est chargé d'assurer l'exécution du présent arrêté. Il édicte les dispositions d'exécution nécessaires et peut déléguer ses pouvoirs au département de l'économie publique et faire appel, pour l'application des dispositions d'exécution, au concours de l'office suisse du travail à domicile.

Le présent arrêté sera publié conformément à l'article 3 de la loi fédérale du 17 juin 1874 concernant les votations populaires sur les lois et arrêtés fédéraux.

Le Conseil fédéral fixe la date de son entrée en vigueur.

MESSAGE du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur un projet d'arrêté fédéral tendant à encourager le travail à domicile (Du 3 septembre 1948).

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1948
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	36
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	5505
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	09.09.1948
Date	
Data	
Seite	129-146
Page	
Pagina	
Ref. No	10 091 263

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les. Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.