

**4000****MESSAGE**

du

Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur les mesures à prendre en faveur de la caisse de crise des brodeurs-façonniers suisses sur machine à navette.

(Du 23 janvier 1940.)

---

Monsieur le Président et Messieurs,

Nous avons l'honneur de vous soumettre, avec le présent message, un projet d'arrêté relatif aux mesures à prendre en faveur de la caisse de crise des brodeurs-façonniers suisses sur machine à navette.

#### I. LA BASE LÉGALE DE LA CAISSE DE CRISE DES BRODEURS-FAÇONNIERS SUISSES SUR MACHINE A NAVETTE

La fondation, avec l'appui financier de la Confédération et des cantons intéressés à l'industrie de la broderie, d'une caisse de crise pour les brodeurs-façonniers suisses sur machine à navette remonte à l'arrêté fédéral du 23 décembre 1932 accordant une aide à cette catégorie d'exploitants <sup>(1)</sup>. Aux termes de cet arrêté, le Conseil fédéral était autorisé à allouer à la société coopérative dénommée « caisse de crise des brodeurs-façonniers suisses sur machine à navette » et à la société coopérative fiduciaire de la broderie des subventions pouvant atteindre au total 2 500 000 francs, dont 1 000 000 au plus devait revenir à la société fiduciaire en complément de subventions antérieures et le restant à la caisse de crise. Cette caisse a pour objet, selon l'arrêté fédéral, de verser des indemnités aux brodeurs-façonniers à raison des machines dont ils n'ont pas l'emploi depuis un certain temps. Pour être admis à obtenir des indemnités, il faut que le brodeur-façonnier soit membre de la caisse, lui paye régulièrement la

---

(1) RO 48, 856.

cotisation statutaire, se conforme à toutes les prescriptions qu'elle impose, ne trouve pas d'ouvrage à exécuter aux prix de façon officiels; il faut, en outre, que son entreprise soit viable et que ses machines inemployées soient en parfait état de marche. Aucune indemnité n'est allouée pour les machines arrêtées par suite de maladie, d'accident ou de service militaire du sociétaire, ni pour les machines arrêtées pendant une grève, ni pour celles qui ont été offertes en vente à la société fiduciaire afin d'être mises hors de service. L'allocation d'indemnités est, en outre, subordonnée à la condition que les cantons sur le territoire desquels les brodeurs à indemniser sont établis accordent également à la caisse des subventions dont le montant total doit atteindre au moins 400 000 francs. Il était prévu enfin, que, dès que  $\frac{4}{5}$  au moins des brodeurs-façonniers sur machine à navette seraient membres de la caisse, le Conseil fédéral pourrait déclarer les statuts et règlements de celle-ci également obligatoires pour les brodeurs-façonniers qui n'en feraient pas partie.

## II. L'ÉVOLUTION FINANCIÈRE DE LA CAISSE DE CRISE DE 1933 A 1939

La caisse de crise des brodeurs-façonniers suisses sur machine à navette a été mise en service le 1<sup>er</sup> mai 1933. Outre une subvention de 1 500 000 francs accordée par la Confédération, des subventions au montant total de 411 100 francs lui ont été promises par six cantons (St-Gall, Thurgovie, Appenzell Rhodes-Extérieures, Argovie, Zurich, Lucerne). Ces subventions s'élevant ensemble à 1 911 100 francs ont été payées successivement de l'année 1933 à l'année 1938. La caisse a, d'autre part, perçu de ses membres des cotisations qui se montaient au 31 août 1939 à 595 000 francs en chiffres ronds. Y compris environ 36 000 francs représentant des intérêts et des amendes pour infractions au tarif, la caisse avait donc reçu jusqu'alors 2 542 000 francs en chiffres ronds. En face de ces recettes se présentaient des dépenses s'élevant à 2 057 000 francs en chiffres ronds; y entraient 1 732 000 francs d'indemnités pour machines restées sans emploi, 216 000 francs d'indemnités pour machines mises hors service et 109 000 francs de frais généraux. La caisse disposait donc encore d'environ 485 000 francs au 31 août 1939.

« L'organisme en question fonctionnera comme une caisse d'assurance-chômage. Il allouera une indemnité journalière d'un montant déterminé pour chaque machine inemployée et, en contre-partie, fera payer par chaque membre une prime plus ou moins élevée selon le nombre de ses machines. » C'est en ces termes que nous caractérisions la nature de la caisse de crise dans notre message du 3 novembre 1932 concernant une aide aux brodeurs-façonniers sur machine à navette <sup>(1)</sup>. Encore que nous

(<sup>1</sup>) FF 1932, II, 743.

ayons en outre affirmé dans le même message qu'en temps normal la caisse devait pouvoir se suffire, le fait est que les recettes provenant des cotisations des sociétaires ont jusqu'ici si peu suffi à balancer les dépenses que les subventions de la Confédération et des cantons, qui font au total plus de 1 900 000 francs, se sont réduites à près d'un quart de leur montant. Aussi faut-il s'attendre, si des mesures ne sont pas prises pour parer à la situation, à voir la caisse privée de ressources. Sans doute une bonne partie du laps de temps qui s'est écoulé depuis la fondation de la caisse de crise n'a-t-elle point du tout été normale pour l'industrie de la broderie, de sorte que les conditions naturelles qui eussent assuré l'équilibre financier de la caisse ont fait totalement défaut.

Lorsque, dans notre message du 3 novembre 1932, nous vous avons donné connaissance des chiffres relatifs à l'exportation totale des articles de broderie <sup>(1)</sup>, cette exportation venait d'atteindre en 1931, avec 14 600 quintaux métriques et 52 300 000 francs, son niveau le plus bas. Mais, ainsi que le montrent les chiffres suivants, la dépression n'était alors pas encore arrivée à son terme.

Tableau n° 1 :

Exportation totale des articles de broderie.

Année	Quantité en q m	Valeur en millions de francs
1931 . . . . .	14 600	52,3
1932 . . . . .	8 400	22,7
1933 . . . . .	9 500	21,2
1934 . . . . .	7 200	14,9
1935 . . . . .	6 300	11,9
1936 . . . . .	10 200	15,9
1937 . . . . .	12 600	27,0
1938 . . . . .	11 800	25,6
1939 (1 <sup>er</sup> semestre) . . . . .	6 500	14,2

La courbe ne se mit à remonter qu'en 1936, après que la valeur des exportations de broderies fut tombée à moins de 12 000 000 de francs en 1935. Les chiffres de 27 000 000 et 25 600 000 francs atteints en 1937 et 1938 représentent bien plus du double du chiffre le plus bas, mais ils n'en sont pas moins encore à la moitié seulement du chiffre de l'année 1931.

La période de dépression persistante traversée par l'industrie de la broderie dans les années qui ont suivi la fondation de la caisse de crise

(1) FF 1932, II, 732.

n'a certes pas été favorable à une stabilisation financière de cette institution. Lorsque celle-ci fut appelée à la vie, on prévoyait que, si chaque sociétaire payait 1 franc par jour ouvrable et par machine et que la caisse versât de son côté une indemnité de 3 francs par machine inemployée, le degré d'emploi étant supputé à 75 pour cent (ou à 80 pour cent si l'indemnité payée par machine inemployée était de 4 fr.), les recettes et les dépenses s'équilibreraient <sup>(1)</sup>. Or, voici comment a évolué en fait l'emploi des machines à navette :

Tableau n° 2 :

## Nombre de machines à navette.

Année (31/XII)	En tout			Dans la caisse de crise		
	prêtes à être employées	employées		prêtes à être employées	employées	
		nombres absolus	pour- centages		nombres absolus	pour- centages
1932 . . . . .	1592	445	30	—	—	—
1933 . . . . .	1294	434	34	838	183	22
1934 . . . . .	953	353	37	574	186	32
1935 . . . . .	884	545	62	517	319	62
1936 . . . . .	857	683	80	512	442	86
1937 . . . . .	853	550	64,5	521	343	66
1938 . . . . .	849	672	79	501	419	84
1939 (30/VI) .	849	776	91	491	474	96,5

Jusqu'à fin 1934, l'emploi des machines assurées fut sensiblement plus faible que l'emploi de l'ensemble des machines. Ce n'est que vers la fin de 1935 que le degré d'emploi des machines s'est élevé au même niveau de 62 pour cent dans la caisse et hors de la caisse. Dès lors, le pourcentage d'emploi des machines assurées n'a cessé de dépasser le pourcentage d'emploi général.

Si l'immobilisation forcée de nombreuses machines a lourdement grevé la caisse dans les premières années qui ont suivi sa fondation, l'insuffisance des prix de façon a aussi dans le même temps été cause que les recettes de la caisse restèrent bien au-dessous des prévisions originaires. Lorsqu'elle commença à fonctionner, la caisse a dû, avec l'approbation du département fédéral de l'économie publique, fixer les cotisations des sociétaires à 25 centimes seulement par jour ouvrable et par machine, au lieu de 1 franc qui avait été d'abord prévu. La cotisation fut, il est vrai, élevée à 1 franc dès le 1<sup>er</sup> septembre 1933 pour les machines plombées ;

(1) FF 1932, II, 743.

du fait de la compensation de la cotisation avec l'indemnité, cela revenait pratiquement — une indemnité brute de 4 francs étant admise comme base — à réduire l'indemnité nette à 3 francs. Ce n'était pas moins toujours une indemnité qui, selon les évaluations, n'aurait permis à la caisse d'équilibrer son budget qu'à la condition de percevoir une cotisation de 1 franc de tous ses sociétaires et de pouvoir faire fond sur un emploi moyen des machines atteignant 75 pour cent.

Cette situation détermina le département de l'économie publique à arrêter, en date du 15 avril 1936, que les prestations de la caisse seraient encore restreintes. Ces restrictions se concrétisèrent principalement dans l'introduction d'un délai d'attente de trois mois applicable au droit à indemnité de tout sociétaire nouveau, dans l'exclusion des entreprises non viables et dans la fixation, d'après le nombre de machines à disposition, d'un nombre maximum de jours pendant lesquels une indemnité pourrait être allouée dans le cours d'une année. Ce nombre fut fixé à 230 jours pour les entreprises ayant une machine et graduellement augmenté jusqu'à concurrence de 1200 jours pour les entreprises ayant dix machines ou plus. Puis, la situation de l'industrie de la broderie s'étant améliorée, il devint possible à la caisse, en l'année 1937, d'apporter aussi un correctif au chapitre de ses recettes. Effectivement, le 1<sup>er</sup> juin, elle éleva de 25 à 50 centimes par jour ouvrable et par machine la cotisation de ses membres. Elle parvint de la sorte, ainsi que le montre le tableau ci-après, à réduire sensiblement dans les trois années 1937, 1938 et 1939 les importants déficits qu'elle avait dû enregistrer dans les trois années précédentes.

Tableau n° 3 :

Année	Recettes (sans les subventions)	Dépenses	Excédent des recettes (+) ou des dépenses (—)
	Fr.	Fr.	Fr.
1933 . . . . .	134 073.85	559 788.60	— 425 714.75
1934 . . . . .	174 626.45	768 330.95	— 593 704.50
1935 . . . . .	123 349.80	392 719.40	— 269 369.60
1936 . . . . .	34 016.85	111 760.55	— 77 743.70
1937 . . . . .	54 685.—	82 662.50	— 27 977.50
1938 . . . . .	64 163.55	124 272.91	— 60 109.36
1939 au 31 VIII . . .	46 272.65	17 990.41	+ 28 282.24
1933 à 1939 (31 VIII)	631 188.15	2 057 525.32	— 1 426 337.17

Si les déficits de la caisse n'ont néanmoins pas disparu, c'est que la cotisation, même après avoir été élevée en 1937 à 50 centimes, n'en représentait pas moins encore la moitié seulement de la prestation qui eût été nécessaire pour équilibrer le budget de la caisse, les machines étant sup-

posées marcher dans une proportion moyenne de 75 pour cent. Pour que l'équilibre financier fût assuré avec une cotisation de 50 centimes, il eût fallu que les machines fussent employées dans une proportion d'environ 85 pour cent. Une forte reprise des affaires s'étant manifestée vers la fin de 1938, les machines en service chez les membres de la caisse montèrent à plus de 90 pour cent de janvier à juillet 1939 et dépassèrent même pendant plusieurs mois la proportion extraordinaire de 96 pour cent (voir le tableau n° 2). Aussi avait-on des raisons d'espérer que la période des années maigres était close et que la caisse pourrait enregistrer pour la première fois en 1939 un excédent des recettes. Effectivement, les recettes dépassèrent les dépenses de 28 282 francs à la fin août. Mais à ce moment éclata la guerre. Le coefficient d'emploi des machines *assurées*, qui s'élevait à environ 96 pour cent au 1<sup>er</sup> août (le coefficient d'emploi de *toutes* les machines était alors d'environ 91 pour cent) se mit à fléchir sous la menace des événements. Il descendait déjà à 83 pour cent au commencement de septembre (78 pour cent pour l'ensemble des machines) et, au seuil du dernier trimestre, on ne comptait guère plus de la moitié des machines en service. La proportion s'est, à vrai dire, de nouveau relevée depuis; elle était, à la fin octobre, de 64 pour cent pour l'ensemble des machines et de près de 68 pour cent pour les machines assurées. Elle n'en restait pas moins trop bas pour empêcher que la caisse ne fût de nouveau grevée de déficits considérables.

### III. L'ASSAINISSEMENT FINANCIER DE LA CAISSE DE CRISE ET L'ADOPTION DE L'AFFILIATION OBLIGATOIRE

(Mesures prises et aspect des choses jusqu'au début de la guerre de 1939.)

En présence des difficultés financières que doit surmonter la caisse de crise, on a recherché maintes fois les moyens de lui venir en aide. Nous avons relaté plus haut les mesures diverses qui ont été prises au cours des années pour diminuer ses charges. La possibilité de réaliser l'équilibre financier par l'augmentation des recettes et la diminution des dépenses était, toutefois, subordonnée à certaines limites inhérentes à la nature des choses, telles que d'une part la capacité contributive des sociétaires, d'autre part la nature et le but de l'institution.

Lorsque, nonobstant ces mesures et l'atténuation notable de la crise de chômage dans l'industrie de la broderie, il apparut que le compte de l'exercice 1936 se soldait par un excédent des dépenses, l'office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail déclara aux dirigeants de la caisse de crise que de nouveaux efforts devaient être tentés pour sortir de l'ère des déficits et assurer ainsi la vie de l'institution, qui avait dès l'abord été conçue comme un organisme *appelé à durer*. Le comité de direction de la caisse était dès lors invité à étudier la question et à soumettre des propositions à l'office fédéral. De là sont résultées l'élévation de la

cotisation des sociétaires de 25 à 50 centimes par jour et par machine dès le 1<sup>er</sup> juin 1937, ainsi que, pour augmenter le produit des intérêts perçus par la caisse, le paiement du reliquat des subventions fédérale et cantonales. Le comité de direction de la caisse fit savoir, en outre, à la mi-mai 1937, qu'il examinerait de plus près la question de l'affiliation obligatoire prévue à l'article 10 de l'arrêté fédéral du 23 décembre 1932 et en viendrait peut-être à proposer l'adoption de l'affiliation obligatoire comme nouveau moyen de nature à stabiliser l'institution.

Ledit article a la teneur suivante: « Dès que quatre cinquièmes au moins des brodeurs- façonniers sur machine à navette établis en Suisse feront partie de la caisse, le Conseil fédéral pourra déclarer les statuts et règlements de celle-ci également obligatoires pour les brodeurs- façonniers qui n'en feront pas partie. » Et voici ce que remarquait à ce sujet notre message du 3 novembre 1932: « Si les brodeurs- façonniers qui ne font pas partie de la caisse viennent à être soumis à ses statuts et règlements, ils auront par cela même toutes les obligations des membres de la caisse, mais non leurs droits. Ainsi, ils auront à payer la cotisation et à se conformer aux prescriptions sur les prix de façon et la durée du travail. Mais il leur sera naturellement loisible de s'affilier à la caisse, ce qui leur conférera les droits attachés à la qualité de sociétaire » (1). Par cette disposition, on a voulu empêcher que tout le succès de l'entreprise ne soit compromis par la non-affiliation de brodeurs- façonniers (2).

La caisse de crise groupait au début  $\frac{3}{4}$  des entreprises de broderie à façon. Au terme du troisième trimestre de l'année de sa fondation, elle arrivait, avec une proportion de 85 pour cent de sociétaires, à dépasser le quorum de  $\frac{4}{5}$  des entreprises requis pour l'introduction de l'affiliation obligatoire. Après être montée au cours de l'année 1934 au maximum de 88 pour cent, elle enregistra un recul qui la fit descendre au commencement de l'année suivante légèrement au-dessous de la limite de  $\frac{4}{5}$ . Dès lors le pourcentage d'entreprises affiliées a varié de 74 à 81 pour cent; excepté en 1937, le quorum prescrit n'a plus été tout à fait atteint, sauf en de brefs intervalles.

Dans les premières années que connut la caisse, la question de l'affiliation obligatoire n'a guère retenu l'attention des milieux intéressés de l'industrie de la broderie. Aussi ne nous sommes-nous pas vus amenés à décréter l'affiliation obligatoire. S'il en était ainsi, c'était sans doute avant tout parce que la caisse qui était de toute façon déjà très obérée ne pouvait guère être tentée par la pensée de devoir admettre de nouvelles entreprises dans la gêne. Mais la situation changea en 1937.

D'après les statuts de la caisse, les brodeurs- façonniers qui en étaient membres dès l'origine avaient la faculté d'en sortir, en l'annonçant la pre-

(1) FF 1932, II, 747.

(2) FF 1932, II, 742.

mière fois à la fin octobre 1937 pour la fin avril 1938. Or, il existait de-ci de-là une certaine propension à sortir de la caisse. Lorsque la cotisation eut été doublée à compter du 1<sup>er</sup> juin 1937 et que la situation économique redevint plus favorable, cette propension ne fit que se développer, si bien qu'on en vint à craindre que la caisse ne se trouvât privée précisément de ses « bons risques » et dès lors gravement atteinte dans ses intérêts financiers. L'association des fabricants suisses de broderies sur machine à navette, à laquelle se rattachent les brodeurs-façonniers, la coopérative fiduciaire de la broderie et la caisse de crise elle-même vouèrent une grande importance à la question et intervinrent pour que nous décrétions l'affiliation obligatoire. La caisse de crise en présenta la demande formelle, en date du 6 septembre 1937, dans une requête motivée qui était adressée au département fédéral de l'économie publique pour nous être transmise. Elle y évoquait le danger qui la menaçait si les sociétaires qui avaient dénoncé leur affiliation se retiraient en masse. Il était dit dans cette requête que « la caisse ayant de toute façon à faire face continuellement à des difficultés financières, un tel exode ne laisserait pas de compromettre en fin de compte son existence même. A ne voir que l'aspect économique de la question — disait encore ladite requête —, la caisse ne saurait d'ailleurs exercer sa fonction d'organe régulateur des prix que si tous les brodeurs-façonniers, sans exception si possible, lui apportent leur adhésion. Il n'est en tout cas pas admissible que la caisse se voie désertée par ses membres maintenant que les conditions se sont améliorées, mais après avoir été si fortement mise à contribution par eux pendant la période de crise » (traduction).

Les services de l'administration fédérale chargés d'examiner la question ne marquèrent pas d'opposition de principe contre la pensée d'introduire l'affiliation obligatoire, mais ils estimèrent que l'équilibre financier de la caisse devait être réalisé au préalable. Les organes de la caisse, loin de méconnaître le bien-fondé de cette manière de voir, ont eux-mêmes reconnu de plus en plus nettement que la question de l'affiliation obligatoire devait passer après celle de l'équilibre financier; on ne saurait guère attendre — d'après leur propre point de vue — des brodeurs-façonniers restés en dehors de l'institution qu'ils adhèrent à celle-ci, si elle est constamment déficitaire; il faut donc assurer l'équilibre des recettes et des dépenses avant de déclarer l'affiliation obligatoire. C'est également dans ce sens que nous nous sommes exprimés, peu après le commencement de la guerre, dans la réponse que nous avons faite à une question écrite, en date du 20 juin 1939, par laquelle M. Nüesch, député au Conseil national, demandait à savoir s'il ne serait pas dans l'intérêt de l'industrie de la broderie et de la stabilité financière de la caisse de crise que l'affiliation à cette institution soit déclarée obligatoire.

La question de l'assainissement de la caisse de crise avait dès lors la priorité sur la question de l'affiliation obligatoire. Dans cette pensée, la

société coopérative constituant la caisse fit parvenir, le 15 novembre 1938, à l'office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail une requête concluant par des propositions sur la solution à donner au problème financier. Partant de l'idée qu'on ne peut pas escompter une *élévation du niveau d'emploi des machines* qui rétablirait l'équilibre budgétaire, qu'il n'est non plus faisable *d'augmenter la cotisation* ou de *diminuer les indemnités*, ou *d'obtenir une subvention des employeurs*, pour assainir l'institution, que d'autre part le recours à des *subventions supplémentaires* de la Confédération et des cantons risquerait de rencontrer de l'opposition, la requête conclut en proposant la *reconnaissance de la caisse de crise comme caisse d'assurance-chômage sui generis*, reconnaissance qui mettrait les prestations de la caisse de crise au bénéfice des subventions de la Confédération et des cantons au même titre et d'après les mêmes principes que les caisses d'assurance-chômage proprement dites.

Dans sa réponse, l'office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail fit remarquer que, si la caisse de crise offrait quelque analogie avec une caisse d'assurance-chômage, elle s'en différenciait sur des points essentiels, de sorte qu'il ne serait pas possible de reconnaître et de subventionner la caisse de crise sur la base des dispositions qui régissent les caisses d'assurance-chômage. Etant données les conditions actuellement satisfaisantes de l'activité dans l'industrie de la broderie, ledit office révoqua d'ailleurs en doute qu'il serait présentement nécessaire et pratiquement possible de prendre une mesure aussi radicale pour assainir la caisse.

Cette attitude réticente de l'office de l'industrie, des arts et métiers et du travail se justifiait. Mais lorsque survint la menace de guerre, puis la guerre elle-même et que le chômage exposa de nouveau les réserves de la caisse de crise à être fort entamées, on se trouva en présence d'une situation qui appelait un nouvel examen.

#### IV. LA SITUATION ACTUELLE ET LA NATURE DE L'AIDE ENVISAGÉE

Le 12 octobre 1939 eut lieu, sur le désir des organes dirigeants de la caisse de crise, une conférence à laquelle étaient représentés l'office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail, les cantons et les groupements professionnels intéressés et où se discutèrent les deux questions de l'assainissement de la caisse de crise et de l'affiliation obligatoire à cette institution. On fut unanime à admettre que la Confédération et les cantons devaient venir en aide à la caisse, mais qu'une cotisation plus élevée ne pouvait être actuellement demandée aux sociétaires. Il y eut aussi unanimité pour l'adoption de l'affiliation obligatoire. Quant à la nature que devrait revêtir l'aide financière, on a proposé, comme susceptible d'entrer en considération, l'une des trois solutions suivantes: 1. Octroi d'une subvention supplémentaire qui compléterait l'aide prêtée par la Confédération et les

cantons en vertu de l'arrêté fédéral du 23 décembre 1932; 2. Subventionnement des prestations de la caisse de crise d'après les principes appliqués aux caisses d'assurance-chômage; 3. Couverture des déficits d'exercice de la caisse de crise par des subventions de la Confédération et des cantons.

Or, voici ce que nous pensons de ces différentes questions:

Au cours des années difficiles que l'industrie de la broderie a traversées, la caisse de crise a fait ses preuves. Aussi ne serait-il pas justifié de la laisser tomber parce qu'elle manquerait de ressources suffisantes. Les raisons qui ont motivé en 1932 sa fondation valent tout autant pour son maintien en activité. Les prestations de la caisse ont non seulement pour effet de préserver de la misère bon nombre de familles de propriétaires ou locataires de machines à navette; elles ne laissent pas de rendre de signalés services à l'industrie de la broderie dans son ensemble en réagissant en temps de marasme contre une chute générale des prix avec les graves dommages d'ordre économique et social qui l'accompagnent.

Et maintenant que l'industrie de la broderie se débat de nouveau dans les difficultés sans qu'on puisse le lui imputer à faute, la Confédération ne saurait refuser son appui à la caisse de crise, pourvu que les cantons intéressés et l'industrie de la broderie elle-même soient prêts à consentir de nouveaux sacrifices pour le maintien de cette institution. Mais il ne saurait s'agir, selon nous, d'engager la Confédération dans une aide de durée indéterminée, voire permanente. Aussi allons-nous proposer une solution qui, par le moyen d'une aide de la Confédération et des cantons, garantissee *pour ces prochaines années* l'assiette financière de la caisse de crise. Mais il faut simultanément envisager un ensemble de mesures qui aient avec le temps pour effet de mettre la caisse en situation d'équilibrer son budget par ses propres forces: *compression des indemnités allouées, élévation modérée et supportable de la cotisation statutaire et, enfin, introduction de l'affiliation obligatoire.*

*Les dépenses de la caisse ne peuvent être diminuées dans une mesure appréciable que par la compression des indemnités allouées par elle, compression qui peut porter à la fois sur le montant des indemnités et sur la durée de l'indemnisation.*

L'allocation des indemnités — nous l'avons relaté plus haut — a déjà été limitée au commencement de l'année 1936, en ce sens que l'indemnité journalière ne fut dès lors plus allouée au delà de 230 jours pour le possesseur d'une machine, ni au delà de 1200 jours pour le possesseur de dix machines et plus, une gradation étant d'ailleurs prévue entre ces deux durées maxima d'après le nombre des machines. L'économie que cette mesure a procurée de 1936 à 1938 fut de 6000 francs à peine, les machines ayant été dans ce laps de temps relativement bien occupées. Il y a cependant là, en temps de chômage aigu, un moyen efficace de protéger les ressources de la caisse. Ce moyen, nous semble-t-il, pourrait même être encore

légèrement accentué suivant une progression qui irait de 200 jours au plus pour les possesseurs d'une machine à 1050 jours au plus pour les possesseurs de dix machines et au delà. Si l'actuelle limitation de l'indemnisation à 230/1200 jours avait déjà été en vigueur en 1935, alors que les machines furent employées dans une proportion atteignant à peine 50 pour cent en moyenne pour l'année, elle eût procuré une économie d'environ 37 500 francs. Et si la limitation accentuée que nous envisageons maintenant, laquelle — on vient de le voir — aurait pour maxima 200/1050 jours, avait été appliquée dans la même conjoncture, il en serait résulté une économie d'environ 54 000 francs.

Il ne sera toutefois pas possible de réduire pour le moment, en même temps que la durée de l'indemnisation, le montant de l'indemnité de 3 francs par jour. Pour une machine inemployée pendant une année entière, l'indemnité — écrivions-nous dans notre message du 3 novembre 1932 — s'élèverait, l'indemnité journalière allant de 3 à 4 francs nets, de 900 à 1200 francs, « ce qui devrait à peu près correspondre — écrivions-nous encore — à la moyenne de la dépense incombant au propriétaire de la machine pour le service des intérêts et des amortissements » (1). D'après la réduction de l'indemnisation, telle que nous l'envisageons maintenant, le propriétaire d'une machine qui serait inemployée pendant une année entière recevrait, dans le cas le plus favorable, à raison de 3 francs par jour pendant 200 jours, une indemnité de 600 francs au plus, soit donc une indemnité qu'on peut taxer de modique.

En revanche, du côté « recettes », on devrait tâcher, dès que les circonstances le permettront, de mieux consolider la situation financière de la caisse de crise en *élevant la cotisation des membres*. Sans doute faut-il pour cela que les brodeurs-façonniers sur machine à navette soient assurés de pouvoir demander des prix de façon plus élevés. Un tarif d'où résulterait une majoration des prix de façon est d'ores et déjà établi. Mais on doit considérer à ce propos que l'intensité de la concurrence sur les marchés intéressant l'industrie de la broderie, de même que l'augmentation qu'ont subie les frais depuis le commencement de la guerre rendent actuellement difficile un réajustement efficace des prix de façon. C'est dire que la situation n'est aujourd'hui pas encore suffisamment claire pour qu'on puisse dès maintenant faire état d'indications précises sur la possibilité d'augmenter la cotisation des sociétaires et, dans l'affirmative, sur l'amplitude que devrait avoir cette augmentation.

Qu'on se détermine à réduire les indemnités payées par la caisse dans le sens que nous avons envisagé plus haut ou à élever par la suite la cotisation des membres, il ne conviendra pas de le faire par la voie d'un arrêté fédéral. On se propose cependant de réaliser la réforme nécessaire soit par une modification apportée aux statuts de la caisse, lesquels doivent,

(1) FF 1932, II, 743.

selon l'article 3, 2<sup>e</sup> alinéa, de l'arrêté fédéral du 23 décembre 1932, être soumis à l'approbation du département de l'économie publique, soit en vertu de la compétence que nous conférerait la disposition énoncée à l'article 1<sup>er</sup>, 4<sup>e</sup> alinéa, du projet d'arrêté ci-joint.

Enfin, pour ce qui est de l'*affiliation obligatoire*, on doit convenir que son adoption, considérée en soi dans une durée restreinte, n'améliorera pas la situation financière de la caisse, à moins que les machines ne soient employées dans une très grande proportion. Envisagé, toutefois, d'un point de vue plus élevé, le groupement de tous les brodeurs-façonniers sur machine à navette apparaît comme imposé par un devoir de solidarité économique et sociale qui, en bonne équité, doit pouvoir être exigé dans une branche aussi sensible aux crises économiques que l'est l'industrie de la broderie. C'est bien pourquoi, d'ailleurs, le législateur, lorsqu'il mit à la disposition de la caisse de crise les moyens nécessaires à son fonctionnement, a fait en sorte que toutes les entreprises de broderie à façon puissent être englobées dans l'institution nouvelle. C'est des entreprises qui ne font pas partie de la caisse qu'on doit le plus craindre un avilissement des prix en temps de crise et, partant, une atteinte aux intérêts de l'industrie dans son ensemble. On ne peut d'ailleurs guère admettre comme normal et satisfaisant que des entreprises qui ont profité de l'activité de la caisse en temps de crise lui tournent le dos et cessent dès lors de lui verser leurs cotisations sitôt que la situation devient meilleure, ne se faisant peut-être pas faute de recourir à nouveau aux bienfaits de la caisse lorsque réapparaît une crise de chômage. En prêtant leur aide une fois de plus, la Confédération et les cantons sont en droit, nous semble-t-il, d'exiger que les milieux intéressés de la branche fassent preuve, de leur côté, d'un certain esprit de sacrifice et de sentiment de solidarité. En procurant à la caisse de nouvelles ressources qui assureront son existence pour un certain temps, on satisfait par cela même à la condition morale qui permet d'exiger des brodeurs-façonniers non encore affiliés qu'ils fassent acte d'adhésion. On envisagerait à ce propos, comme le prévoyait déjà l'arrêté fédéral du 23 décembre 1932, le groupement des seuls brodeurs-façonniers sur machine à navette, à l'exclusion des exportateurs possesseurs de machines à navette. L'octroi d'une nouvelle subvention, l'adoption de l'affiliation obligatoire et les mesures internes destinées à mieux équilibrer les recettes et les dépenses de la caisse doivent être regardées comme autant de parties d'un tout, lesquelles se conditionnent et se soutiennent les unes les autres. C'est par leur action commune que ces moyens divers contribueront à consolider les fondements de la caisse de crise. Nous espérons ainsi nous rapprocher du but que nous avons poursuivi dès le début sans jamais varier: *maintien de la caisse de crise par ses propres moyens.*

Le quorum de  $\frac{4}{5}$  des brodeurs-façonniers sur machine à navette requis pour l'introduction de l'affiliation obligatoire n'est présentement pas tout

à fait atteint. S'il venait à être atteint ces temps prochains, nous userons de la compétence qui nous a été conférée, mais nous ne décréterons l'affiliation obligatoire en vigueur qu'à partir du moment où la nouvelle aide financière sera assurée à la caisse de crise. Si, toutefois, le quorum n'était pas atteint dans les mois prochains, ce ne devrait pas être là un obstacle à l'introduction de l'affiliation obligatoire. L'article 2 du projet d'arrêté ci-joint nous autorise à déclarer l'affiliation obligatoire une fois cet arrêté en vigueur, si tant est qu'elle ne l'avait pas été précédemment déjà.

Examinons maintenant la *nature de l'aide* prévue. Celle-ci doit être adaptée aux circonstances du moment. Il importe, à notre avis, de soutenir la caisse temporairement, en raison de sa situation particulièrement précaire, afin de ménager ses réserves et de la préserver de la dissolution. Aussi, considérant les diverses modalités envisagées ci-dessus, page 10, n'estimons-nous pas judicieux de *participer à ses dépenses comme pour une caisse d'assurance-chômage*. Cette solution conviendrait mieux, en effet, à une aide durable et on devrait en outre prendre garde que des subventions ne soient pas dues en cas d'excédent des recettes. Nous déconseillons aussi l'octroi de *subventions supplémentaires*; il exige que l'on parte d'une somme déterminée, que l'incertitude de la situation ne permettrait guère de fixer. Nous préférons que la Confédération et les cantons allouent à la caisse, pour les années 1940 et 1941, des *subsides destinés à couvrir partiellement ses déficits annuels*. Selon notre projet, ces subsides ne devront pas dépasser 80 pour cent du déficit. Cinq huitièmes seront fournis par la Confédération, trois huitièmes par les cantons. C'est le meilleur moyen d'adapter l'aide aux besoins, difficilement prévisibles, de la caisse.

Quel sera le montant des subsides? Le tableau n° 4 indique approximativement l'excédent annuel des dépenses ou des recettes qu'on peut escompter sur la base d'une indemnité d'immobilisation de 3 francs et d'une cotisation de 50 centimes par jour ouvrable et par machine, compte tenu du degré d'emploi des machines. Nous avons fait les calculs en prenant d'abord les 485 machines actuellement assurées (A), puis toutes les machines à navette, au nombre de 650 (B). Les chiffres n'ont qu'une valeur estimative.

Tableau n° 4 :

**Excédents annuels des recettes (+) ou des dépenses (—)  
de la caisse de crise.**

(Indemnité d'immobilisation de 3 francs et cotisation de 50 centimes  
par jour ouvrable et par machine.)

Degré d'emploi de pour-cent	A 485 machines actuellement assurées	B 650 machines assurées (affiliation obligatoire)
	Fr.	Fr.
50	— 186 100	— 249 400
55	— 160 100	— 214 500
60	— 134 000	— 179 600
65	— 107 900	— 144 700
70	— 81 900	— 109 800
75	— 55 300	— 74 800
80	— 29 800	— 39 900
85	— 3 700	— 5 000
90	+ 22 300	+ 29 900
95	+ 48 400	+ 64 900
100	+ 74 400	+ 99 800

L'activité ayant été bonne au cours du premier semestre, le déficit n'atteindra probablement pas 30 000 francs en 1939; la caisse pourra le supporter sans peine. Admettons que, pour 1940 et 1941, le degré moyen de l'emploi ne dépasse pas 55 pour cent et que toutes les machines soient obligatoirement assurées au cours du 2<sup>e</sup> semestre de 1940 et en 1941 (rubrique B du tableau précédent). Le déficit ainsi obtenu serait de 160 100 + 214 500 francs : 2 = 187 300 francs en 1940; de 214 500 francs en 1941; c'est-à-dire, pour ces deux années, de 400 000 francs en chiffre rond. Représentant 80 pour cent de cette somme, la subvention s'élèverait à 320 000 francs. D'après la répartition prévue, la Confédération prendrait 200 000 francs à sa charge (cinq huitièmes), les cantons ayant à fournir les trois huitièmes restants, soit 120 000 francs. Les calculs simplifiés du tableau n° 4 laissent toutefois de côté divers facteurs qui, dans l'ensemble, sont favorables à la caisse, notamment les limites de la durée d'indemnisation. Les déficits supputés ci-dessus pour 1940 et 1941 sont donc très largement comptés; ils ne seraient atteints en réalité que si l'emploi tombait au-dessous du taux de 55 pour cent, qui correspond déjà à une estimation prudente. Si des événements absolument inattendus, bouleversant toutes les prévisions, ne surviennent pas, une subvention fédérale de 200 000 francs au plus sera sans doute suffisante. Nous vous proposons de nous ouvrir un crédit de ce montant, en nous réservant de revenir sur cette affaire au cas où le cours des choses déjouerait complètement nos calculs.

La nouvelle subvention à la caisse de crise n'engagera donc pas des sommes trop considérables. On pourrait même être tenté de conclure de ces chiffres relativement modiques que l'assainissement ne presse pas tant et que, avant de procurer de nouveaux fonds à la caisse, il faut voir jusqu'à quand ses réserves lui permettront de tenir. Mais on méconnaîtrait alors qu'il s'agit moins de la sauver d'une ruine imminente que d'aviser aux moyens d'exclure tout danger de ce genre dans un proche avenir, de mettre l'existence et la sécurité de la caisse hors de cause et, par là même, de préparer sa consolidation, notamment par la voie de l'affiliation obligatoire. L'aide projetée ne doit donc pas tant son importance aux sommes en jeu et à l'allègement immédiat dont bénéficiera la caisse qu'au fait qu'elle en *garantit* le maintien et l'affermissement.

## V. COMMENTAIRE DU PROJET

*Généralités.* — Quant au *fond*, le projet que nous vous soumettons complète l'arrêté du 23 décembre 1932 accordant une aide aux brodeurs-façonniers sur machine à navette. Quant à la *forme*, ils sont indépendants l'un de l'autre, et l'arrêté précité restera intégralement en vigueur. A la différence de celui-ci, le nouvel arrêté n'est pas muni de la clause d'urgence.

L'article 1<sup>er</sup>, 1<sup>er</sup> al., pose le principe suivant: si les recettes ordinaires de la caisse, en 1940 et 1941, sont sensiblement inférieures aux dépenses, la Confédération peut verser des allocations appropriées pour couvrir le déficit. « *Appropriées* » signifie qu'en fixant le subside il faudra tenir compte avant tout du montant du déficit, mais aussi d'autres circonstances (par exemple des réserves dont la caisse dispose encore). Un subside ne sera octroyé que si les dépenses sont « *sensiblement* » supérieures aux recettes; des déficits insignifiants ne seront donc pas pris en considération.

Art. 1<sup>er</sup>, 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> al.: Comme pour l'aide antérieure, les cantons où se trouvent les brodeurs à indemniser devront aussi subventionner la caisse. Les subsides fédéraux et cantonaux ne devront pas excéder, au total, 80 pour cent du déficit. La Confédération y participera pour cinq huitièmes, les cantons devant fournir ensemble le reste. La contribution de chacun d'eux dépendra des indemnités d'immobilisation versées, durant l'année écoulée, aux brodeurs-façonniers établis sur son territoire. Chaque canton participera ainsi à la couverture du déficit dans la proportion même où ce dernier provient des prestations reçues par les brodeurs qui y habitent.

Art. 1<sup>er</sup>, 4<sup>e</sup> al.: Le Conseil fédéral peut subordonner l'octroi de ses subsides à d'autres conditions, en particulier à la limitation de la durée d'indemnisation et à l'augmentation des cotisations (voir p. 10/11).

L'article 2 permettra d'introduire l'*affiliation obligatoire*, qui, cela ressort des motifs développés plus haut (p. 12), s'impose absolument. Il n'aura de valeur que si nous ne pouvons pas user, *avant* l'entrée en vigueur du

nouvel arrêté, de la faculté que nous confère l'article 10 de l'arrêté du 23 décembre 1932.

L'article 3 contient les dispositions habituelles sur l'entrée en vigueur, l'exécution et l'ouverture du crédit. Les calculs montrant qu'un subside fédéral de 200 000 francs au maximum suffira figurent à la page 14. Nous pensons que vous pourrez délibérer du projet dans la session de printemps 1940, ce qui permettrait de le mettre en vigueur l'été prochain.

\* \* \*

En vous priant d'adopter le projet d'arrêté ci-après, nous vous présentons, Monsieur le Président et Messieurs, les assurances de notre haute considération.

Berne, le 23 janvier 1940.

Au nom du Conseil fédéral suisse:

*Le président de la Confédération,*

**PILET-GOLAZ.**

*Le chancelier de la Confédération,*

**G. BOVET.**

(Projet.)

## **Arrêté fédéral**

relatif

**aux mesures à prendre en faveur de la caisse de crise des brodeurs-façonniers suisses sur machine à navette.**

L'ASSEMBLÉE FÉDÉRALE DE LA CONFÉDÉRATION SUISSE,

vu les articles 2 et 34<sup>ter</sup> de la constitution;

vu le message du Conseil fédéral du 23 janvier 1940,

*arrête :*

Article premier.

<sup>1</sup> Si les recettes ordinaires de la caisse de crise des brodeurs-façonniers sur machine à navette restent, dans les années 1940 et 1941, sensiblement au-dessous des dépenses, la Confédération pourra contribuer, par des subventions annuelles appropriées, à la couverture du déficit.

<sup>2</sup> Ces subventions ne seront toutefois attribuées qu'à la condition que les cantons sur le territoire desquels les membres de la caisse de crise sont établis allouent de leur côté à la même fin des subventions annuelles.

<sup>3</sup> Les subventions de la Confédération et des cantons ne dépasseront pas, au total, quatre-vingts pour cent de chaque déficit annuel de la caisse de crise. La part contributive de la Confédération sera de cinq huitièmes, celle de l'ensemble des cantons, de trois huitièmes. La subvention de chaque canton sera proportionnelle à la somme des indemnités payées par la caisse au cours de l'année précédente aux brodeurs-façonniers établis sur son territoire.

<sup>4</sup> Le Conseil fédéral peut subordonner à d'autres conditions encore l'octroi des subventions prévues au 1<sup>er</sup> alinéa.

#### Art. 2.

Pour le cas où l'article 10 de l'arrêté fédéral du 23 décembre 1932 accordant une aide aux brodeurs-façonniers suisses sur machine à navette, n'aurait pas permis de déclarer les statuts et règlements de la caisse de crise des brodeurs-façonniers suisses sur machine à navette également obligatoires pour les brodeurs-façonniers qui ne font pas partie de la caisse, le Conseil fédéral pourra, après l'entrée en vigueur du présent arrêté, proclamer l'obligation pour l'ensemble des brodeurs-façonniers sur machine à navette.

#### Art. 3.

Le Conseil fédéral fixera la date de l'entrée en vigueur du présent arrêté. Il est chargé de son exécution. Le crédit nécessaire à l'octroi des subventions de la Confédération lui sera ouvert jusqu'à concurrence de deux cent mille francs.

#### Art. 4.

Le Conseil fédéral est chargé de publier le présent arrêté conformément à la loi fédérale du 17 juin 1874 concernant les votations populaires sur les lois et arrêtés fédéraux et de fixer la date de son entrée en vigueur.

**MESSAGE du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur les mesures à prendre en faveur de la caisse de crise des brodeurs-façonniers suisses sur machine à navette. (Du 23 janvier 1940.)**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1940
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	04
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	4000
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	24.01.1940
Date	
Data	
Seite	108-124
Page	
Pagina	
Ref. No	10 089 112

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.